

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SERTIFIKASI GURU SEKOLAH DASAR (STUDI KASUS DI KABUPATEN SEMARANG)

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat S-2

**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi
Konsentrasi : Magister Administrasi Publik**



Diajukan oleh:

WINARSIH
D4E006082

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2008**

**Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru
Sekolah Dasar
(Studi Kasus di Kabupaten Semarang)**

Dipersiapkan dan disusun oleh :

**WINARSIH
D4E006082**

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji
pada tanggal :

Susunan Tim Penguji :

Anggota Tim Penguji lain :

Ketua Penguji,

1.

Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D

Dr. Endang Larasati, MS

Sekretaris Penguji,

2.

Dra. Hartuti Purnaweni, MPA

Dra. Nina Widowati, MSi

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
untuk memperoleh gelar Magister Sain

Tanggal : 6 September 2008
Ketua Program Studi MAP
Universitas Diponegoro
Semarang

Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D

Lembar pernyataan

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, 21 Agustus 2008

.....
WINARSIH

RINGKASAN

Guru atau pendidik memiliki peran yang strategis dalam bidang pendidikan, bahkan sumber daya pendidikan lain yang memadai seringkali kurang berarti apabila tidak disertai dengan kualitas guru yang memadai. Kebijakan sertifikasi bagi guru memang suatu langkah yang strategis untuk dapat meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia. Implementasi kebijakan sertifikasi guru di Indonesia sudah berjalan selama tiga periode yaitu tahun 2006, 2007 dan 2008.

Implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang secara umum sudah berjalan baik. Dalam pandangan beberapa ahli maka implementasi kebijakan dipengaruhi oleh banyak faktor antara lain ; 1) komunikasi; 2) sumberdaya; 3) disposisi; dan 4) struktur birokrasi, dan 5) kondisi sosial ekonomi. Fokus penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang yang dipengaruhi faktor-faktor yaitu komunikasi, sumber daya, sikap para pelaksana, struktur birokrasi organisasi pelaksana, lingkungan sosial ekonomi.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Rancangan penelitian ini menggunakan studi kasus, yaitu bertujuan untuk memahami secara menyeluruh mengenai implementasi kebijakan sertifikasi guru sekolah dasar di Kabupaten Semarang. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data yang sesuai dengan fokus penelitian, yaitu data verbal yang merupakan informasi responden tentang implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Teknik pengumpulan data yang digunakan untuk menghimpun data dan informasi adalah wawancara, FGD, observasi dan dokumentasi.

Pemilihan informan menggunakan teknik *purposive sampling*. Berikut ini informan-informan yang menjadi sumber data dalam penelitian ini :

1. Tim Sertifikasi Guru Universitas Negeri Semarang
2. Staf Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang
3. Para Guru SD di Kabupaten Semarang.

Peneliti berperan sebagai instrumen utama dan sekaligus sebagai perencana, pelaksana pengumpulan data, analisis data, penafsiran data serta menjadi pelapor hasil penelitian. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan 3 alat bantu, yaitu :

1. Pedoman wawancara
2. Pedoman *Focus Group Discussion*
3. Alat Perekam

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif. Teknik analisis data ini menguraikan, menafsirkan dan menggambarkan data yang terkumpul secara sistemik dan sistematis. Untuk menyajikan data tersebut agar lebih bermakna dan mudah dipahami, maka langkah analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Interactive Model Analysis* dari Miles dan Huberman yang meliputi tahap reduksi data, penyajian data dan verifikasi data atau penarikan simpulan.

Berdasarkan pembahasan dari hasil penelitian maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Komunikasi

Faktor pertama yang mempengaruhi implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang adalah komunikasi. Faktor ini meliputi transmisi, konsistensi, dan kejelasan. Informasi tentang pelaksanaan sertifikasi guru SD telah dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Dalam pelaksanaannya selama tiga kali periode, para pelaksana sudah mampu menyampaikan informasi dengan baik. Konsistensi dalam komunikasi sertifikasi guru SD juga baik. Kejelasan merupakan aspek yang menjadi permasalahan dalam komunikasi informasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Ketidakjelasan informasi ini antara lain mengenai persyaratan masa kerja guru, format portofolio dan format Rencana Pelaksanaan Pembelajaran (RPP).

2. Sumber daya

Faktor sumber daya sebagai salah satu penentu keberhasilan implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Faktor ini meliputi staf, informasi, wewenang dan fasilitas. Komponen yang pertama adalah staf. Meskipun dari segi jumlah pelaksana sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang tidak terlalu banyak namun dengan bekal kemampuan yang dimiliki maka mereka mampu menyelesaikan pekerjaan tersebut. Informasi dalam hal implementasi kebijakan sertifikasi guru SD ini memadai namun bagi guru yang ingin memiliki buku tersebut harus menggandakan sendiri. Dalam pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang, Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang mampu menjalankan wewenang secara efektif. Terakhir komponen fasilitas dalam pelaksanaan implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang termasuk tidak memadai. Fasilitas berupa sarana dan prasarana maupun anggaran khusus untuk pelaksanaan sertifikasi di Kabupaten Semarang tidak ada.

3. Disposisi Implementor

Secara umum kecenderungan pelaksana dalam implementasi kebijakan guru SD di Kabupaten Semarang adalah baik. Para pelaksana kebijakan sertifikasi ini memiliki sikap atau perspektif yang mendukung kebijakan sehingga proses implementasi kebijakan berjalan efektif.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi dalam pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang termasuk baik. SOP yang digunakan mengacu pada buku pedoman yang dikeluarkan oleh Departemen Pendidikan Nasional yaitu Buku 2 Pedoman Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Melalui Penilaian Portofolio.

5. Kondisi Sosial Ekonomi

Kondisi sosial ekonomi mendukung pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Kesadaran para guru SD di Kabupaten Semarang bahwa kalau sudah tersertifikasi maka diakui profesionalismenya serta mendapatkan tunjangan profesi menjadi faktor pendukung implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian yang dikemukakan diatas, peneliti memberikan beberapa saran dalam proses implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang sebagai berikut :

1. Komunikasi

- a. Perlu sosialisasi yang optimal dengan memberdayakan Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang, para kepala sekolah SD serta pengawas guru SD dalam pemberian informasi kepada guru SD di Kabupaten Semarang.
 - b. Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang mengoptimalkan pemanfaatan database seluruh guru SD baik negeri maupun swasta di Kabupaten Semarang yang akan mengikuti sertifikasi sampai tahun 2015.
 - c. Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang harus membantu guru dalam penyusunan dokumen portofolio sehingga memperlancar dalam proses sertifikasi dengan mengefektifkan tim supervisi dan verifikasi.
 - d. Para pelaksana mengikuti pendidikan atau pelatihan yang berhubungan dengan proses implementasi kebijakan sertifikasi.
 - e. Para guru lebih proaktif menanyakan secara langsung kepada pihak berkompeten mengenai syarat administrasi dan syarat akademik.
2. Sumber daya
Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang agar lebih memperhatikan alokasi anggaran untuk pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.
 3. Disposisi Implementor
Perlunya pemberian insentif bagi para pelaksana sebagai *reward* atas komitmen mereka dalam menyelesaikan tugas dengan baik.
 4. Struktur Birokrasi
 - a. Adanya komitmen dan dukungan yang kuat dari berbagai pihak terutama dari Pemerintah Daerah karena agar tujuan ideal yang akan diwujudkan dapat tercapai.
 - b. Tim supervisi dan verifikasi data yang merupakan staf tenaga pendidik harus terus ditingkatkan kinerjanya sehingga data guru yang masuk bisa memenuhi kuota yang ditetapkan.
 5. Lingkungan sosial ekonomi
 - a. Pemerintah agar segera membayar tunjangan profesi bagi guru yang sudah memiliki sertifikat pendidik.
 - b. Pembinaan guru SD harus berlangsung secara berkesinambungan.

ABSTRAKSI

Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru Sekolah Dasar (Studi Kasus di Kabupaten Semarang)

Kata Kunci : implementasi, sertifikasi guru, sekolah dasar

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan studi kasus di Kabupaten Semarang. Fokus penelitian ini adalah implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang dan faktor-faktor yang mempengaruhinya yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi implementor, stuktur birokrasi organisasi pelaksana, dan lingkungan sosial ekonomi.

Data yang digunakan merupakan data verbal dari informasi responden tentang implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, Focus Group Discussion/ FGD, observasi dan dokumentasi. Pemilihan informan menggunakan teknik *purposive sampling*. Analisa data dalam penelitian ini menggunakan *Interactive Model Analysis* dari Miles dan Huberman yang meliputi tahap reduksi data, penyajian data dan verifikasi data atau penarikan simpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang secara umum sudah berjalan baik. Pada faktor komunikasi, sub faktor transmisi dan konsistensi informasi adalah baik, namun dari sub faktor kejelasan ada masalah. Ketidakejelasan informasi ini antara lain mengenai persyaratan masa kerja guru, format portofolio dan format Rencana Pelaksanaan Pembelajaran (RPP). Selanjutnya, pada faktor sumber daya, sub faktor staf, informasi, wewenang berjalan efektif namun sub faktor fasilitas tidak memadai. Fasilitas berupa sarana dan prasarana maupun anggaran khusus untuk pelaksanaan sertifikasi di Kabupaten Semarang tidak ada. Faktor disposisi implementor termasuk baik. Faktor struktur birokrasi juga mendukung implementasi kebijakan tersebut. Terakhir, faktor kondisi sosial ekonomi juga merupakan faktor pendukung implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.

Untuk itu maka Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang perlu melakukan sosialisasi yang optimal dengan memberdayakan para kepala sekolah SD serta pengawas guru SD, mengoptimalkan pemanfaatan database seluruh guru SD baik negeri maupun swasta di Kabupaten Semarang. Selanjutnya, pemerintah daerah Kabupaten Semarang memprioritaskan dana untuk pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang dan pemberian insentif bagi para pelaksana sebagai *reward*.

ABSTRACT
The Implementation of Primary School Teacher Certification Policy
(Case Study in Semarang District)

Key words : implementation, teacher certification, primary school

This research is qualitative research using case study in Semarang district. The research is focused on the implementation of primary school teacher certification in Semarang district and its influencing factors covering communication, resources, implementor disposition, bureaucracy structure and social economy environment.

Data in this research were verbal data from respondent's information about the implementation of primary school teacher certification in Semarang district. Collecting data techniques were interview, Focused Group Discussion/ FGD, observation and documentation. Informant selecting uses *purposive sampling*. Data analysis applied *Interactive Model Analysis* from Miles and Huberman consisting data reduction, data display, and conclusion drawing and verifying.

The research result shows that the implementation of teacher certification for basic education in Semarang district tends to be good in general. In communication factor, transmission dan consistency subfactor are supporting the implementation well but clarity subfactor is not good enough. There are misinformations about work period requisite, portofolio and lesson plan format. Next, in resources factor, staff, information and authority subfactor are going along effectively. However, facilities subfactor is not sufficient. Facilities including building, equipments and supplies, budgetary allocation are not available. Disposition implementor factor tends to be good. Bureaucracy structure supports the implementation well. Finally, social economy environment are also supporting factors in implementation of teacher certification for basic education in Semarang district.

It is recommended that Education Service of Semarang District should hold an optimum socialization by empowering primary school principal and teacher supervisor, optimize database usage. Moreover, local government of Semarang District must give priority to fund the implementation of primary school teacher certification and give incentive for implementor as a reward.

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, yang telah memberikan kekuatan kepada penulis sehingga penulisan tesis dengan judul “ Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru SD (Studi Kasus di Kabupaten Semarang)” dapat diselesaikan dengan baik.

Penulisan tesis ini dapat diselesaikan berkat bimbingan, saran dan kritik dari Bapak Prof. Y. Warella, MPA, Ph.D sebagai dosen pembimbing I dan Ibu Dra. Hartuti Purnaweni, MPA sebagai dosen pembimbing II yang penuh kesabaran dalam memberikan bimbingan dari awal sampai akhir.

Begitu pula, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada ;

1. Yth. Ibu Dr. Endang Larasati, M. S dan Dra. Nina Widowati, M.Si sebagai penguji tesis.
2. Para dosen serta segenap staf Program Administrasi Publik Universitas Diponegoro yang telah memberikan pengetahuan dan segenap bantuan selama menyelesaikan studi.
3. Keluargaku tercinta yang telah memberikan dukungan dan doa yang menginspirasi penulis untuk menjalani studi S2 ini sebagai ibadah.
4. Keluarga besar P2PNFI Regional II atas bantuan dan semangat pantang menyerah meski waktu dan pekerjaan seakan mengejar.
5. Segenap pihak yang belum disebutkan di atas dan juga telah memberikan bantuan kepada penulis baik langsung maupun tidak langsung.

Semoga semua bantuan tersebut dicatat sebagai amal shalih dan mendapatkan balasan yang sebaik-baiknya dari Allah SWT. Amin.

Harapan kami semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pembaca terutama pengambil dan pelaksana kebijakan sertifikasi untuk dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran.

Semarang, 21 Agustus 2008
Penulis

WINARSIH

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PERNYATAAN	iii
RINGKASAN	iv
ABSTRAKSI	vii
ABSTRACT	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR TABEL	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	14
D. Kegunaan Penelitian	15
1. Manfaat Teoritis	
2. Manfaat Praktis	
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kajian Teori	
1. Konsep Kebijakan Publik	
a. Pengertian Kebijakan	18
b. Pengertian Kebijakan Publik	19
2. Konsep Implementasi Kebijakan Publik	
a. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik	23
b. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik	26
3. Sertifikasi	
a. Latar Belakang Sertifikasi	32
b. Pengertian Sertifikasi	34
c. Prinsip Sertifikasi	35
d. Tujuan dan Manfaat Sertifikasi	38
e. Ruang Lingkup Sertifikasi	38
f. Persyaratan untuk Sertifikasi	43
g. Instrumen Sertifikasi	44
B. Kerangka Pikir	46
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Perspektif Pendekatan Penelitian	51
B. Fokus Penelitian	52
C. Lokasi Penelitian	52
D. Fenomena Pengamatan	53
E. Jenis dan Sumber Data	53

F. Teknik Pengumpulan Data	54
G. Pemilihan Informan	59
H. Instrumen Penelitian	60
I. Teknik Analisis Data	62

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	
1. Gambaran Umum	65
a. Visi dan Misi Kabupaten Semarang	65
b. Geografi	67
c. Pembagian Administratif	69
d. Sumber Daya Alam	70
e. Kependudukan	71
f. Perekonomian	72
2. Gambaran Pendidikan Kabupaten Semarang	74
a. Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang	74
b. Kondisi Pendidikan Kabupaten Semarang	82
B. Hasil Penelitian	
1. Penyajian Data	85
a. Data Pendidik	85
b. Struktur Organisasi Panitia Pelaksana	89
2. Analisis Data	
a. Komunikasi	92
b. Sumber daya	98
c. Disposisi Implementor	104
d. Struktur Birokrasi	107
e. Lingkungan Sosial Ekonomi	109
3. Pembahasan Hasil Penelitian	
a. Komunikasi	113
b. Sumber daya	130
c. Disposisi Implementor	137
d. Struktur Birokrasi	139
e. Lingkungan Sosial Ekonomi	146

BAB V PENUTUP

1. Kesimpulan	157
2. Saran	162

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

MATRIKS DAN DAFTAR PERTANYAAN DAN INFORMAN

INTERVIEW GUIDE

REKAP HASIL WAWANCARA

REKAP HASIL FGD

DOKUMENTASI KEGIATAN PENELITIAN

DAFTAR GAMBAR

		Halaman
Gambar II.1	Ruang Lingkup Kegiatan Sertifikasi	40
Gambar III.1	Analisis Data Model Interaktif	62

DAFTAR TABEL

		Halaman
Tabel I.1	Kualifikasi Guru Berpendidikan Sarjana Tingkat Pendidikan Dasar dan Menengah di Indonesia	6
Tabel I. 2	Rekapitulasi Guru Negeri dan Swasta menurut Tingkat Pendidikan Di Kabupaten Semarang Tahun 2006	9
Tabel I.3	Rekapitulasi Guru Negeri dan Swasta menurut Usia dan Jenis Kelamin Di Kabupaten Semarang Tahun 2006	10
Tabel IV.1	Rekapitulasi Hasil Sertifikasi Guru SD menurut Masa Kerja Di Kabupaten Semarang Tahun 2006	87
Tabel IV.2	Rekapitulasi Hasil Sertifikasi Guru SD menurut Masa Kerja Di Kabupaten Semarang Tahun 2007	88
Tabel IV.3	Pemetaan Komponen Potofolio dalam Konteks Kompetensi Guru	121

BAB I

PENDAHULUAN

E. Latar Belakang Masalah

Pendidikan di Indonesia menjadi salah satu masalah yang sangat substansial. Di era globalisasi saat ini, Indonesia harus mampu meningkatkan pendidikan, sehingga tidak kalah bersaing dengan negara lain. Negara kita harus mencetak orang-orang yang berjiwa mandiri dan mampu berkompetisi di tingkat dunia. Saat ini, Indonesia membutuhkan orang-orang yang dapat berfikir secara efektif, efisien dan juga produktif. Hal tersebut dapat diwujudkan jika kita mempunyai tenaga pendidik yang handal dan mampu mencetak generasi bangsa yang pintar dan bermoral. Guru atau pendidik memiliki peran yang strategis dalam bidang pendidikan, bahkan sumber daya pendidikan lain yang memadai seringkali kurang berarti apabila tidak disertai dengan kualitas guru yang memadai.

Kebijakan sertifikasi bagi guru dan dosen memang suatu langkah yang strategis untuk dapat meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia. Secara formal, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan menyatakan bahwa guru adalah tenaga profesional. Sebagai tenaga profesional, guru dipersyaratkan memiliki kualifikasi akademik S-1 (strata satu) atau D-4 (diploma empat) dalam bidang yang relevan dengan mata pelajaran yang diampunya dan menguasai kompetensi sebagai agen pembelajaran.

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas tentang sertifikasi, berikut ini kutipan beberapa pasal yang tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen :

Pasal 1 butir 11 : Sertifikasi adalah proses pemberian sertifikat pendidik kepada guru dan dosen.

Pasal 8 : Guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Pasal 11 butir 1 : Sertifikat pendidik sebagaimana dalam Pasal 8 diberikan kepada guru yang telah memenuhi persyaratan.

Pasal 16 : Guru yang memiliki sertifikat pendidik memperoleh tunjangan profesi sebesar satu kali gaji, guru negeri maupun swasta dibayar pemerintah.

Dari kutipan di atas dapat dipahami bahwa sertifikasi adalah proses pemberian sertifikat pendidik kepada guru yang telah memenuhi persyaratan tertentu, yaitu memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional yang dibarengi dengan peningkatan kesejahteraan yang layak.

Banyak fenomena menarik dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru. Seperti dikutip dalam *Harian Kompas 7 Februari 2007* bahwa pimpinan sejumlah LPTK pesimistik bahwa sertifikasi menjamin peningkatan kualitas guru. Hal ini disebabkan kebijakan sertifikasi guru yang pada dasarnya memiliki tujuan untuk memberdayakan profesi guru melalui kualifikasi akademik dan kompetensi, ternyata memacu pihak-pihak yang berkepentingan untuk melakukan sertifikasi massal. Kalau bersifat massal, maka dampaknya tentu saja berimbas pada kualitas, dan akhirnya sertifikasi tersebut tidak lebih dari formalitas belaka dan tidak menyentuh substansi.

Bahkan bukan tidak mungkin, kebijakan sertifikasi juga memberi peluang lebar-lebar bagi terciptanya korupsi, kolusi, dan nepotisme. Kondisi tersebut berefek lanjut pada munculnya konflik horizontal dan vertikal dalam profesi guru. Guru yang sudah memenuhi persyaratan akan mendapatkan kesejahteraan yang lebih baik. Padahal, beban mengajar yang dilakukan oleh guru adalah sama. Akibatnya, konflik horizontal-internal terjadi. Guru yang belum bersertifikat menjadi tidak bersemangat, motivasi mengajar lemah, dan kualitas pendidikan pun menurun. Adapun konflik vertikal akan terjadi bila terdapat guru yang memegang jabatan tertentu tidak lulus uji sertifikasi. Misalnya bila ini terjadi pada guru-guru yang menempati posisi-posisi tertentu dalam struktur, seperti kepala sekolah, pengawas, ataupun penilik. Kebijakan sertifikasi guru tidak hanya diberlakukan kepada guru, tetapi juga kepada semua tenaga kependidikan. Apajadinya, bila ternyata guru-guru yang menduduki jabatan tersebut justru tidak lulus uji sertifikasi. Dipastikan, akan terjadi pembangkangan dari guru-guru yang menjadi bawahannya.

Terkait pembiayaan sebagai salah satu faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan sertifikasi guru, maka seperti yang tertuang dalam pasal 13 UU No 14 Tahun 2005, harus menjadi beban pemerintah pusat, provinsi, maupun daerah, padahal anggaran pendidikan yang disediakan pemerintah sendiri sangat minim. Dari 20 persen APBN untuk pendidikan seperti yang diamanatkan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan tertuang dalam pasal 49 UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pemerintah hanya mampu merealisasikannya sebesar 12 persen di luar gaji guru pada tahun 2008 ini. Pada pasal 49 ayat 1 disebutkan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20 persen dari APBD. Namun, pada tahun 2008 ini Mahkamah Konstitusi memutuskan gaji guru masuk dalam perhitungan anggaran pendidikan 20 persen. Jika tunjangan profesi masuk dalam

penghitungan 20 persen tersebut maka pemerintah akan lebih mengutamakan gaji guru dan dosen daripada memberikan kesempatan pendidikan bagi puluhan juta anak sekolah. Itu artinya, kebijakan sertifikasi ini bukan hanya akan membebani guru tetapi juga pemerintah.

Selanjutnya, dari sisi sosialisasi, Rektor Universitas Negeri Jakarta (UNJ), sekaligus anggota perumus Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Haris Supratno menyatakan kurangnya sosialisasi sertifikasi guru terutama terkait dengan cara pengisian dan penyusunan portofolio. Kurangnya sosialisasi ini mengakibatkan terjadinya banyak kesalahan pengisian portofolio yang kerap kali menjadi faktor penyebab ketidakkulusan guru peserta sertifikasi.

Permasalahan lain terkait dengan efektifitas program sertifikasi terhadap peningkatan kualitas guru. Program uji sertifikasi yang tengah dijalankan pemerintah saat ini hanya mengandalkan penilaian portofolio. Prof. Dr. DYP Sugiharto M.Pd (Suara Merdeka, 26 Februari 2008) menyatakan bahwa model portofolio tidak memungkinkan tim asesor untuk memeriksa langsung proses pembelajaran. Hal tersebut dapat mengakibatkan penilaian lebih menekankan pada logika keteraturan perencanaan pembelajaran daripada realitas pelaksanaannya. Kemungkinan guru yang lebih cerdas merancang pelaksanaan pembelajaran skornya lebih tinggi dibanding dengan mereka yang lebih rajin mengajar.

Persoalannya akan menjadi lebih rumit lagi terkait dengan kualifikasi pendidikan guru. Dari 2.777.802 guru di Indonesia (dari TK sampai SLTA, termasuk madrasah, swasta maupun negeri) baru 34,49 % atau sekitar 958.056 guru yang memiliki kualifikasi S-1 (lihat Tabel I.1). Guru-guru SLTP dan SLTA lebih diuntungkan karena sebelum UU ini berlaku mereka memang sudah diharuskan memiliki kualifikasi S-1, atau paling tidak sarjana muda/diploma tiga (D-3).

Dari 686.402 guru SLTP, 53,47 % sudah memiliki kualifikasi S-1. Guru SLTA yang berkualifikasi S-1 lebih tinggi lagi. Dari 312.616 guru SMA dan MA, 68,78 % berkualifikasi S-1. Di SMK dari 168.031 guru, 64,70 % juga sudah berkualifikasi S-1. Dari 149.644 guru PAUD/TK hanya 8,46 % yang baru berkualifikasi S-1. Selebihnya adalah lulusan sekolah pendidikan guru/SPG dan diploma/PGTK

Tabel I.1

No	Tingkat satuan pendidikan	Jumlah total guru	Pendidikan Sarjana		Belum sarjana	
			jml	%	jml	%
1.	PAUD/TK	149.644	12.658	8,46	136.986	91,54
2.	SD	1.452.809	130.898	9,01	1.321.911	91,99
3.	SMP	686.402	367.052	53,47	319.350	46,53
4.	SMA	312.616	215.005	68,78	97.611	31,22
5.	SMK	168.031	108.711	64,70	59,320	35,30

Kualifikasi Guru Berpendidikan Sarjana Tingkat Pendidikan Dasar dan Menengah di Indonesia

	Total	2.777.802	958.056	34,49	1.819.746	65,51
--	-------	-----------	---------	-------	-----------	-------

Sumber : Balitbang dan Dirjen PMPTK Depdiknas tahun 2006

Tabel I.1. menunjukkan bahwa guru SD dan MI, baik negeri maupun swasta sebagai kelompok guru yang jumlahnya paling banyak yang belum berkualifikasi S-1, yaitu dari 1.452.809 guru, baru 9,01 % yang berkualifikasi S-1 (sekitar 130.898 guru). Selebihnya, sebagian besar berpendidikan SPG dan D-2. Guru SD dan MI harus memiliki kualifikasi S-1 atau D-4 sebelum meraih sertifikasi pendidik seperti yang disyaratkan Undang-Undang Sisdiknas. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki kewajiban menyediakan dana untuk program kualifikasi ini. Bagi guru lulusan D-2 harus menempuh dua sampai tiga tahun pendidikan, lulusan SPG harus memulai dari awal kuliah yang penyelesaiannya bisa mencapai empat sampai lima tahun.

Terlepas dari berbagai permasalahan seputar implementasi kebijakan sertifikasi guru ini, pada hakekatnya implementasi kebijakan ini harus dilakukan dalam konteks organisasi yang menyeluruh dengan tujuan dan target yang jelas, prioritas yang jelas serta sumber daya pendukung yang jelas pula. Program sertifikasi tidak hanya dipandang sebagai cara memberikan tunjangan profesi, tetapi sebagai upaya mengubah motivasi dan kinerja guru secara terencana, terarah dan berkesinambungan. Menurut Riant Nugroho (2003 :158) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Demikian juga dengan implementasi kebijakan sertifikasi guru ini memiliki tujuan untuk meningkatkan mutu dan menentukan kelayakan guru dalam melaksanakan tugas sebagai agen pembelajaran dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru ini, banyak faktor penentu keberhasilan yang harus dikaji . Dari berbagai model implementasi

kebijakan yang dikemukakan beberapa ahli, ada lima faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi dan kondisi sosial ekonomi.

Kondisi guru SD di Kabupaten Semarang menarik dan layak untuk diteliti karena jumlah guru SD yang sudah berijazah S-1 lebih dari **30%** (sekitar 1.105 guru) dari keseluruhan jumlah guru berijazah S-1 di Kabupaten Semarang (lihat tabel I.2). Jumlah 30% ini sangat jauh dibandingkan dengan prosentase nasional jumlah guru SD berkualifikasi S-1 dari keseluruhan guru berijazah S-1 Indonesia yaitu **13,6%** (sekitar 130.898 guru).

Hal menarik lain adalah kuota guru SD di Kabupaten Semarang yang mendapat sertifikat guru juga cukup besar dibandingkan guru SMP dan SMA. Pada tahun 2006 Kabupaten Semarang memberikan kuota kepada 101 untuk mengikuti sertifikasi. Jumlah itu terdiri dari guru SD/MI **73** orang dan 28 orang SMP/MTs yang memiliki ijazah strata 1 (S-1). Sementara pada tahun 2007 guru SD di Kabupaten Semarang mendapat kuota separuh lebih dari total kuota 654 guru yaitu **337** orang yang terdiri dari 255 PNS dan 82 Non PNS.

Tabel I. 2

Rekapitulasi Guru Negeri dan Swasta menurut Tingkat Pendidikan

Di Kabupaten Semarang Tahun 2006

Tingkat Sekolah	<=SLTA	D1	D2	D3	S1	S2	S3	Jumlah	
TK	643	42	137	22	100	-	-	944	10,17%
SD	1.042	16	2.757	96	1.105	13	-	5.029	54,16%
SMP	40	117	100	316	1.398	15	-	1.986	21,39%
SLB	5		35	2	27	1	-	70	0,75%
SMA	22	3	15	51	656	16	-	763	8,22%
SMK	3	7	3	90	380	10	-	493	5,31%
Jumlah	1.755	185	3.047	577	3.666	55	0	9.285	100%
	18,90%	1,99%	32,82%	6,21%	39,48%	0,59%	0,0%	100%	

Sumber : Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang

Pemberian kuota yang lebih besar kepada guru SD ini karena jumlah guru SD di Kabupaten Semarang yang berusia diatas 51 tahun jumlahnya besar yaitu 1186 orang terdiri dari 667 orang guru laki-laki dan 58 orang guru perempuan. Bahkan yang memasuki usia pensiun juga masih banyak yaitu 60 orang guru laki-laki dan 36 guru perempuan (lihat tabel I.3). Hal itu sesuai dengan Pedoman Penetapan Peserta dan Pelaksanaan Sertifikasi Guru dalam Jabatan yang dikeluarkan oleh Ditjen PMPT bahwa penentuan guru calon peserta sertifikasi dalam jabatan menggunakan sistem ranking antara lain berdasarkan faktor usia, bukan berdasarkan seleksi melalui tes.

Tabel I.3

Rekapitulasi Guru Negeri dan Swasta menurut Usia dan Jenis Kelamin

Di Kabupaten Semarang Tahun 2006

Sumber : Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang

Komunikasi dalam implementasi sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang dilakukan pada saat sosialisasi, pengumpulan berkas portofolio maupun dalam pengumuman hasil sertifikasi. Dalam pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang, sebelumnya diawali dengan sosialisasi yang dilakukan oleh panitia pelaksana sertifikasi guru Dinas Pendidikan

Tk.Sekolah	<=30		31-40		41-50		51-59		>=60		Jumlah		
	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P	Total
TK	5	272	6	463	13	216	2	54		4	27	917	944
SD	149	314	375	571	1111	1337	667	519	60	36	2.252	2.777	5.029
SMP	91	163	284	377	406	422	125	47	50	11	956	1.030	1.986
SLB	3	12	5	15	15	19	10	1	0	0	24	46	70
SMA	61	101	127	138	140	115	32	34	15	2	375	388	763
SMK	50	78	95	77	85	51	27	17	12	1	296	224	493
Jumlah	359	940	792	1539	1760	2070	854	598	138	62	3.903	5.382	9.285

Kabupa
ten
Semara
ng.
Wilaya
h
Kabupa
ten
Semara

ng yang luas yaitu 981,95 km² yang terdiri dari 19 [kecamatan](#) dan jumlah guru SD yang besar yaitu 5.029 orang menyebabkan sosialisasi sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang tidak mudah. Strategi yang digunakan untuk memudahkan sosialisasi dari dinas adalah dengan membagi kecamatan-kecamatan di Kabupaten Semarang menjadi 4 (empat) wilayah eks kawedanan yaitu wilayah Ungaran, Ambarawa, Pabelan dan Tengaran. Namun, tidak ada pos anggaran khusus dari pusat dalam sosialisasi sertifikasi di Kabupaten Semarang. Dalam tiga periode pelaksanaan sertifikasi yaitu tahun 2006, 2007 dan 2008, kegiatan sosialisasi

menggunakan dana rutin bidang tenaga pendidik Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang. Minimnya dana dalam sosialisasi ini menyebabkan sosialisasi sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang kurang maksimal. Bila sosialisasi kurang maksimal maka akan berpotensi menyebabkan kecemburuan para guru yang belum lolos sertifikasi. Hal ini mengingat jumlah guru SD di Kabupaten Semarang yang memiliki latar belakang pendidikan S1/D4 dan usia diatas 51 tahun yang cukup besar. Selain kecemburuan para guru, beberapa kesalahan dilakukan guru-guru dalam pengisian formulir dan pengumpulan berkas portofolio akibat kurang maksimalnya sosialisasi ini.

Sumber daya yang dimiliki Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang terkait dengan minimnya dana dalam pelaksanaan sertifikasi guru SD. Hal ini juga berpengaruh terhadap kinerja pelaksana sertifikasi guru. Pekerjaan dan jam kerja yang bertambah tanpa diimbangi dengan pemberian insentif yang sesuai juga berpotensi terhadap kurangberhasilnya implementasi sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang ini. Selain minimnya dana, sumber daya juga terkait dengan kemampuan para pelaksana. Selama ini kemampuan pelaksana terbatas karena pembekalan yang dilakukan hanya bersifat sosialisasi dan bukan program pelatihan tentang konsep portofolio dan teknis

Disposisi implementor atau sikap yang dimiliki para pelaksana sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang ini harus mendukung kebijakan. Dalam menjalankan kebijakan seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, para pelaksana kebijakan sertifikasi ini wajib memiliki sikap atau komitmen yang baik sehingga proses implementasi kebijakan berjalan efektif.

Struktur birokrasi organisasi yang mengimplementasi kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures*

atau *SOP*) yang menjadi pedoman bagi implementor di dalam bertindak. *SOP* yang digunakan dalam pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang mengacu pada buku pedoman yang dikeluarkan oleh Departemen Pendidikan Nasional yaitu Buku 2 Pedoman Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Melalui Penilaian Portofolio. Dalam pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang dibentuk struktur organisasi pelaksana dengan mengacu pada buku pedoman. Kinerja semua komponen dalam struktur organisasi ini harus maksimal karena banyaknya pekerjaan yang harus diselesaikan.

Terkait kondisi sosial maka status sosial kebanyakan guru SD di Kabupaten Semarang mampu mendukung pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Para guru SD tersebut memiliki status sosial setara dengan tokoh-tokoh formal dan informal yang berada di desa. Mereka merupakan kelompok intelektual pada masyarakat desa sehingga banyak terlibat dalam kegiatan kemasyarakatan. Program sertifikasi bagi guru SD ini juga memberikan harapan bagi peningkatan kesejahteraan bagi para guru yang berujung pada peningkatan kualitas pendidikan. Dengan kesejahteraan yang meningkat maka guru diharapkan akan lebih konsentrasi pada tugasnya sebagai pendidik.

Hal-hal tersebut merupakan gambaran awal dari penelitian tentang implementasi sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang ini. Penelitian ini diharapkan dapat mendapatkan gambaran menyeluruh tentang pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Penelitian ini akan difokuskan pada implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

F. Identifikasi dan Perumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa secara umum implementasi kebijakan sertifikasi guru di Indonesia sudah berjalan meskipun menemui kendala terkait dengan sumber daya, pembiayaan, komunikasi dan sosialisasi. Begitu juga dalam implementasi kebijakan tersebut bagi guru SD di Kabupaten Semarang dengan identifikasi permasalahannya sebagai berikut :

1. Bagaimana komunikasi yang dilakukan dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang?
2. Bagaimana komitmen Pemerintah Kabupaten Semarang dalam hal ini pelaksana sertifikasi guru SD Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang dalam mengimplementasikan kebijakan sertifikasi guru ?
3. Bagaimana kemampuan yang dimiliki *implementor* baik sumber daya manusia maupun finansial dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD sehingga dapat berjalan dengan efektif ?
4. Bagaimana sikap para pelaksana dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang?
5. Bagaimana stuktur birokrasi organisasi pelaksana dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang?
6. Bagaimana lingkungan sosial ekonomi dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang?

2. Perumusan Masalah

Dari identifikasi masalah di atas, selanjutnya penelitian ini difokuskan pada permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang?
2. Bagaimana faktor sumber daya dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD sehingga dapat berjalan dengan efektif ?
3. Bagaimana faktor sikap para pelaksana dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang?
4. Bagaimana faktor struktur birokrasi organisasi pelaksana dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang?
5. Bagaimana faktor lingkungan sosial ekonomi dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang?

G. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka penelitian implementasi kebijakan sertifikasi guru sekolah dasar di Kabupaten Semarang ini bertujuan untuk:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor komunikasi dalam implementasi sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor sumberdaya dalam implementasi sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor disposisi implementor dalam implementasi sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.

4. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor struktur birokrasi dalam implementasi sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.
5. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor lingkungan sosial ekonomi dalam implementasi sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.
6. Memberikan rekomendasi untuk pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.

H. Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk memperkaya kajian implementasi kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pendidikan, sehingga pada akhirnya dapat memberi sumbangan pemikiran baru untuk penelitian lanjutan serta dapat digunakan bahan perbandingan dalam penelitian sejenis.

3. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi :

- a. Para pengambil kebijakan untuk dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran, khususnya untuk lembaga penyelenggara uji sertifikasi yaitu konsorsium yang beranggotakan Ditjen Dikti, Ditjen PMPTK, dan LPTK.

- b. Para guru SD untuk menyiapkan diri menghadapi sertifikasi guru dengan lebih meningkatkan kualifikasi akademik dan kompetensi profesional, pedagogik, dan sosial.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

4. Konsep Kebijakan Publik

c. Pengertian Kebijakan

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah *policy*. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah *policy* ke dalam Bahasa Indonesia.

Apa itu *policy* atau kebijakan? Donovan dan Jackson dalam Keban (2004: 55) menjelaskan bahwa *policy* dapat dilihat secara filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses dan sebagai kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya dan sebagai kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negoisasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

James E. Anderson dalam Wahab (2004:2), memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan. Contoh lain adalah dari Carl Friedrich dalam Wahab (2004:3) yang mendefinisikan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan

tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ahli tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang policy (kebijakan) mencakup pertanyaan : *what, why, who, where*, dan *how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut; isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

d. Pengertian Kebijakan Publik

Setelah memahami pengertian tentang kebijakan seperti yang diuraikan di atas, maka selanjutnya adalah menguraikan makna dari kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik berbeda dengan kebijakan private/swasta. Banyak sekali pengertian yang telah diungkapkan oleh pakar tentang kebijakan publik, namun demikian banyak pakar merasakan kesulitan untuk mendapatkan pengertian kebijakan publik yang benar-benar memuaskan. karena sifat dari pada kebijakan publik yang luas.

Menurut kamus Administrasi publik dari Chandler dan Plano dalam Keban (2004:56) kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Sedangkan kebijakan publik menurut Thomas Dye dalam Subarsono (2005:2) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa

(1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta, (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Kemudian, Richard Rose dalam Budi Winarno (2002: 15) berpendapat bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu.

Pengertian kebijakan publik yang lain adalah dari James E. Anderson dalam Wahab (2004:5) yang menyatakan bahwa kebijakan-kebijakan yang dikembangkan/dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Implikasi pengertian dari pandangan ini adalah bahwa kebijakan publik :

1. Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan;
2. Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait;
3. Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu;
4. Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan (langkah) pemerintah mengenai masalah tertentu, dan bersifat negatif yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Kebijakan publik setidaknya-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan/undang-undang yang bersifat memaksa (otoratif).

Sementara itu, Carl I. Friedrich dalam Budi Winarno (2002:16) menjelaskan bahwa kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi dan sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Definisi yang diberikan oleh Carl Friedrich menyangkut dimensi yang luas karena tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang tetapi juga oleh kelompok maupun oleh individu.

Terakhir, penjelasan tentang kebijakan publik ada dalam buku III SANKRI oleh Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (2004:193), yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah keputusan atau seperangkat keputusan keputusan untuk menghadapi situasi atau permasalahan, yang mengandung nilai-nilai tertentu, memuat ketentuan tentang tujuan, cara dan sarana serta kegiatan untuk mencapainya. Kebijakan publik dilaksanakan oleh lembaga-lembaga Pemerintah yang berwenang menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan negara. Dari sudut penyelenggara pemerintahan negara, kebijakan publik berlangsung pada seluruh tatanan organisasi pemerintahan negara yang terentang di seluruh wilayah negara dan berhadapan dengan permasalahan dalam berbagai bidang kehidupan bangsa.

Dari berbagai pendapat para pakar tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu pilihan tindakan pemerintah, biasanya bersifat mengatur, baik dilakukan sendiri oleh pemerintah atau melibatkan masyarakat, yang dilakukan dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

Berdasarkan pengertian tersebut maka kebijakan sertifikasi guru adalah suatu pilihan tindakan pemerintah dalam rangka memberdayakan profesi guru dan peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia melalui uji kualitas akademik dan kompetensi pendidik dalam rangka pemberian penghargaan kepada guru. Penghargaan tersebut bersifat materi berupa peningkatan insentif untuk meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia.

5. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

c. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Kamus Webster dalam Solichin Abdul Wahab (2004 : 64) pengertian implementasi dirumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) ; *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Dari definisi tersebut maka implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah presiden atau dekrit presiden). Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan.

Van Meter dan Van Horn dalam Budi Winarno (2002: 102) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut: *Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions.* Definisi tersebut memiliki makna bahwa implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Yang perlu ditekankan adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab (2004:65) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadminstrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Sedangkan Howlett dan Ramesh (1995 : 153) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah proses dimana setelah masalah publik masuk dalam agenda kebijakan maka berbagai opsi dirancang untuk mengatasinya. Selanjutnya pemerintah membuat beberapa pilihan kebijakan dan menerapkan kebijakan tersebut. Beberapa dari cara untuk mengimplementasikan adalah dengan proses *top-down* yaitu proses yang menekankan bagaimana mengimplementasikan kebijakan secara efektif dari pembuat kebijakan ke sasaran. Cara yang kedua menggunakan pendekatan *bottom-up* yaitu implementasi kebijakan berdasarkan perspektif sasaran kebijakan.

Riant D Nugroho (2003 :158) menyatakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang dilakukan yaitu :

1. Langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, atau
2. Melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Kedua pilihan langkah tersebut membutuhkan cara yang lebih sistematis untuk memahami faktor-faktor yang memfasilitasi kebijakan publik.

Berdasarkan pada pendapat-pendapat para ahli diatas maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah proses dimana kebijakan diterapkan atau aplikasi rencana dalam praktek. Implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target group, namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Implementasi kebijakan sertifikasi guru merupakan pelaksanaan kebijakan pemerintah

dalam dunia pendidikan yang bertujuan untuk meningkatkan profesionalisme guru dan taraf hidup guru yang bermuara pada peningkatan kualitas pendidikan nasional.

d. Model Implementasi Kebijakan Publik

George Edward III (1980) menjelaskan bahwa studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Edward membahas empat faktor atau variable krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variable-variable tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku dan struktur birokrasi. Secara umum Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi yaitu transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Sumber-sumber yang penting meliputi; staf yang memadai serta keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang serta fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Faktor yang keempat adalah struktur birokrasi. Birokrasi merupakan salah satu badan yang

paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak, memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern (Budi Winarno , 2002 : 125).

Senada dengan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George Edwards III, menurut Van Meter dan Van Horn ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan yaitu (1) standar dan sasaran kebijakan, (2) sumberdaya, (3) komunikasi antar organisasi, (4) karakteristik agen pelaksana, (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik dan (6) disposisi (Subarsono, 2005 : 99).

Dari dua model implementasi diatas maka dapat disimpulkan ada lima faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumberdaya, kecenderungan/disposisi implementor, struktur birokrasi dan lingkungan eksternal yaitu lingkungan sosial dan ekonomi.

Menurut Edward, faktor pertama yang mempengaruhi implementasi adalah komunikasi. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Tiga hal penting dalam komunikasi adalah :

a. Transmisi

Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana tampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan tersebut diabaikan dan kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan.

b. Konsistensi

Jika implementasi kebijakan diharapkan berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Bila perintah bertentangan maka akan menyulitkan para pelaksana untuk melaksanakan tugasnya dengan baik.

c. Kejelasan

Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksana tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas.

Faktor yang kedua adalah sumber daya. Sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup :

a. Staf

Dalam implementasi kebijakan harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan.

b. Informasi

Informasi ini harus relevan dan memadai tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan.

c. Wewenang

Hal lain yang harus ada dalam sumber daya adalah kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki.

d. Fasilitas

Selanjutnya adalah fasilitas atau sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan yang meliputi : dana untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan.

Faktor ketiga adalah disposisi implementor. Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hal-hal yang penting dalam disposisi implementor antara lain sikap pelaksana, tingkat kepatuhan pelaksana dan pemberian insentif

Faktor keempat adalah struktur birokrasi. Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi mungkin masih belum efektif, karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada. Hal-hal yang penting dalam struktur birokrasi antara lain efektifitas struktur organisasi, pembagian kerja, koordinasi, dan standar keberhasilan

Menurut Meter dan Horn, faktor yang kelima adalah lingkungan eksternal.

Lingkungan eksternal ini meliputi lingkungan sosial dan ekonomi. Faktor ini mencakup kondisi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Suatu kebijakan dapat berhasil diimplementasikan di suatu daerah tertentu tetapi gagal diimplementasikan di daerah lain karena tergantung sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, apakah kondisi ekonomi masyarakat mendukung kebijakan dan lain sebagainya.

3. Sertifikasi

a. Latar Belakang Sertifikasi

Pendidik (guru) adalah tenaga profesional sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 39 ayat 2, UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 2 ayat 1, UU RI No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dan Pasal 28 ayat (1) PP RI No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Mengacu pada landasan yuridis dan kebijakan tersebut, secara tegas menunjukkan adanya keseriusan dan komitmen yang tinggi pihak Pemerintah dalam upaya meningkatkan profesionalisme dan penghargaan kepada guru yang muara akhirnya pada peningkatan kualitas pendidikan nasional.

Sesuai dengan arah kebijakan di atas, Pasal 42 UU RI No. 20 Tahun 2003 mempersyaratkan bahwa pendidik harus memiliki kualifikasi minimum dan sertifikasi sesuai dengan kewenangan mengajar, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Hal ini ditegaskan kembali dalam Pasal 28 ayat (1) PP RI No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan; dan Pasal 8 UU RI No 14, 2005 yang mengamanatkan bahwa guru harus memiliki

kualifikasi akademik minimal D4/S1 dan kompetensi sebagai agen pembelajaran, yang meliputi kompetensi kepribadian, pedagogik, profesional, dan sosial. Kompetensi guru sebagai agen pembelajaran secara formal dibuktikan dengan sertifikat pendidik. Kualifikasi akademik minimum diperoleh melalui pendidikan tinggi, dan sertifikat kompetensi pendidik diperoleh setelah lulus ujian sertifikasi.

Pengertian sertifikasi secara umum mengacu pada *National Commision on Educatinal Services (NCES)* disebutkan “*Certification is a procedure whereby the state evaluates and reviews a teacher candidate’s credentials and provides him or her a license to teach*”. Dalam kaitan ini, di tingkat negara bagian (Amerika Serikat) terdapat badan independen yang disebut The American Association of Colleges for Teacher Education (AACTE). Badan independen ini yang berwenang menilai dan menentukan apakah ijazah yang dimiliki oleh calon pendidik layak atau tidak layak untuk diberikan lisensi pendidik. Persyaratan kualifikasi akademik minimal dan sertifikasi bagi pendidik juga telah diterapkan oleh beberapa negara di Asia. Di Jepang, telah memiliki undang-undang tentang guru sejak tahun 1974, dan undang-undang sertifikasi sejak tahun 1949. Di China telah memiliki undang-undang guru tahun 1993, dan peraturan pemerintah yang mengatur kualifikasi guru diberlakukan sejak tahun 2001. Begitu juga di Philipina dan Malaysia belakangan ini telah mempersyaratkan kualifikasi akademik minimum dan standar kompetensi bagi guru.

Di Indonesia, menurut UU RI No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, sertifikat pendidik diberikan kepada guru yang telah memenuhi persyaratan kualifikasi akademik dan kompetensi sebagai agen pembelajaran. Sertifikat pendidik diberikan kepada seseorang yang telah menyelesaikan program pendidikan profesi pendidik dan lulus uji

sertifikasi pendidik. Dalam hal ini, ujian sertifikasi pendidik dimaksudkan sebagai kontrol mutu hasil pendidikan, sehingga seseorang yang dinyatakan lulus dalam ujian sertifikasi pendidik diyakini mampu melaksanakan tugas mendidik, mengajar, melatih, membimbing, dan menilai hasil

belajar peserta didik. Namun saat ini, mengacu pada Permendiknas Nomor 18 tahun 2007 tentang Sertifikasi bagi Guru dalam Jabatan disebutkan bahwa sertifikasi bagi guru dalam jabatan dilaksanakan melalui uji kompetensi dalam bentuk penilaian portofolio alias penilaian kumpulan dokumen yang mencerminkan kompetensi guru

b. Pengertian Sertifikasi

- 1) Sertifikasi guru adalah proses pemberian sertifikat pendidik untuk guru yang telah memenuhi standar kompetensi guru. Sertifikasi guru bertujuan untuk: (1) menentukan kelayakan guru dalam melaksanakan tugas sebagai agen pembelajaran dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, (2) meningkatkan proses dan mutu hasil pendidikan, (3) meningkatkan martabat guru, (4) meningkatkan profesionalitas guru.
- 2) Guru dalam jabatan adalah guru PNS dan Non PNS yang sudah mengajar pada satuan pendidik, baik yang diselenggarakan pemerintah, pemerintah daerah, maupun masyarakat, dan sudah mempunyai perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama.
- 3) Portofolio adalah bukti fisik (dokumen) yang menggambarkan pengalaman berkarya/prestasi yang dicapai dalam menjalankan tugas profesi sebagai guru dalam interval waktu tertentu.

c. Prinsip Sertifikasi

1) Dilaksanakan secara objektif, transparan, dan akuntabel

Objektif yaitu mengacu kepada proses perolehan sertifikat pendidik yang impartial, tidak diskriminatif, dan memenuhi standar pendidikan nasional. Transparan yaitu mengacu kepada proses sertifikasi yang memberikan peluang kepada para pemangku kepentingan pendidikan untuk memperoleh akses informasi tentang pengelolaan pendidikan, yang sebagai suatu sistem meliputi masukan, proses, dan hasil sertifikasi. Akuntabel merupakan proses sertifikasi yang dipertanggungjawabkan kepada pemangku kepentingan pendidikan secara administratif, finansial, dan akademik.

2) Berujung pada peningkatan mutu pendidikan nasional melalui peningkatan mutu guru dan kesejahteraan guru

Sertifikasi guru merupakan upaya pemerintah dalam meningkatkan mutu guru yang dibarengi dengan peningkatan kesejahteraan guru. Guru yang telah lulus uji sertifikasi guru akan diberi tunjangan profesi sebesar satu kali gaji pokok sebagai bentuk upaya Pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan guru. Tunjangan tersebut berlaku, baik bagi guru yang berstatus pegawai negeri sipil (PNS) maupun bagi guru yang berstatus non-pegawai negeri sipil (non PNS/swasta). Dengan peningkatan mutu dan kesejahteraan guru maka diharapkan dapat meningkatkan mutu pembelajaran dan mutu pendidikan di Indonesia secara berkelanjutan.

3) Dilaksanakan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan

Program sertifikasi pendidik dilaksanakan dalam rangka memenuhi amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional,

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

4) Dilaksanakan secara terencana dan sistematis

Agar pelaksanaan program sertifikasi dapat berjalan dengan efektif dan efisien harus direncanakan secara matang dan sistematis. Sertifikasi mengacu pada kompetensi guru dan standar kompetensi guru. Kompetensi guru mencakup empat kompetensi pokok yaitu kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial, dan profesional, sedangkan standar kompetensi guru mencakup kompetensi inti guru yang kemudian dikembangkan menjadi kompetensi guru TK/RA, guru kelas SD/MI, dan guru mata pelajaran.

5) Menghargai pengalaman kerja guru

Pengalaman kerja guru disamping lamanya guru mengajar juga termasuk pendidikan dan pelatihan yang pernah diikuti, karya yang pernah dihasilkan baik dalam bentuk tulisan maupun media pembelajaran, serta aktifitas lain yang menunjang profesionalitas guru. Hal ini diyakini bahwa pengalaman kerja guru dapat memberikan tambahan kompetensi guru dalam mengajar.

6) Jumlah peserta sertifikasi guru ditetapkan oleh pemerintah

Untuk alasan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan sertifikasi guru serta penjaminan kualitas hasil sertifikasi, jumlah peserta pendidikan profesi dan uji kompetensi setiap tahunnya ditetapkan oleh pemerintah. Berdasarkan jumlah yang ditetapkan pemerintah tersebut, maka disusunlah kuota guru peserta sertifikasi untuk masing-masing Provinsi dan Kabupaten/Kota. Penyusunan dan penetapan kuota tersebut didasarkan atas jumlah

data individu guru per Kabupaten/ Kota yang masuk di pusat data Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan.

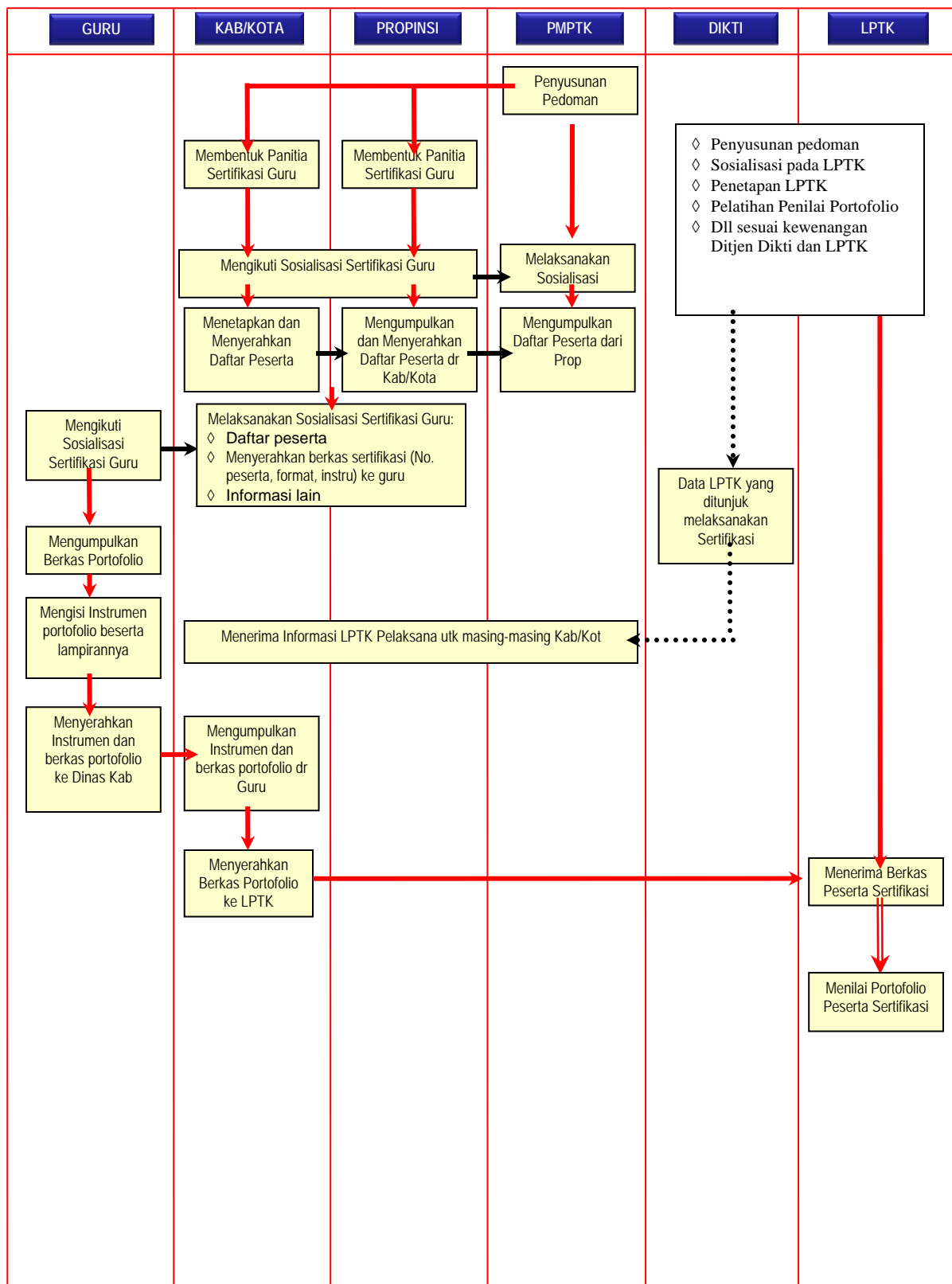
d. Tujuan dan Manfaat Sertifikasi

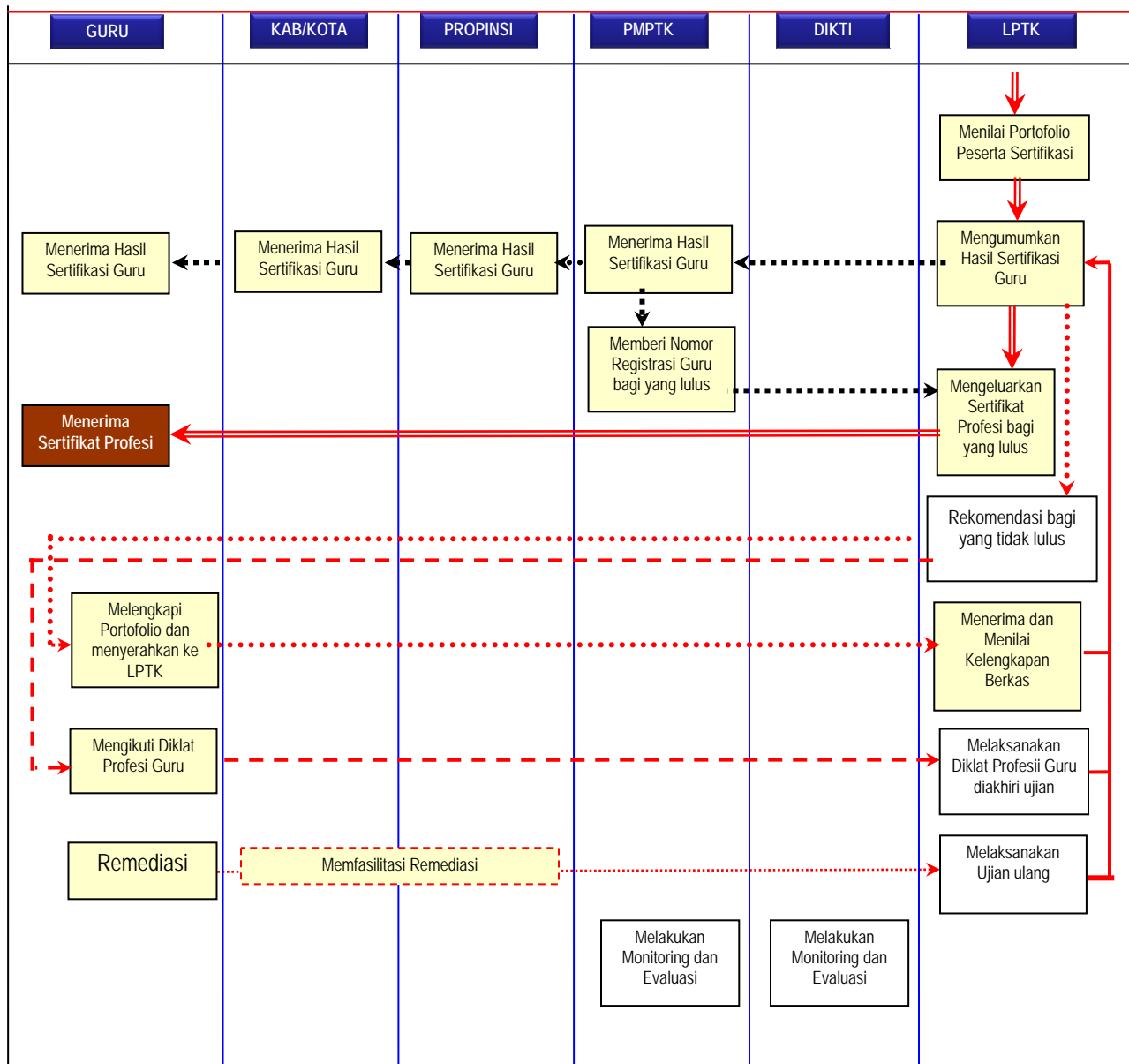
Sertifikasi guru bertujuan untuk meningkatkan mutu dan menentukan kelayakan guru dalam melaksanakan tugas sebagai agen pembelajaran dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Adapun manfaat ujian sertifikasi guru dapat diberikan sebagai berikut :

- 1) Melindungi profesi guru dari praktik-praktik yang tidak kompeten, yang dapat merusak citra profesi guru.
- 2) Melindungi masyarakat dari praktik-praktik pendidikan yang tidak berkualitas dan profesional.
- 3) Menjadi wahana penjaminan mutu bagi LPTK , dan kontrol mutu dan jumlah guru bagi pengguna layanan pendidikan.
- 4) Menjaga lembaga penyelenggara pendidikan (LPTK) dari keinginan internal dan tekanan eksternal yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang berlaku.
- 5) Memperoleh tujangan profesi bagi guru yang lulus ujian sertifikasi.

e. Ruang Lingkup Kegiatan Sertifikasi

Ruang lingkup pelaksanaan sertifikasi guru dalam jabatan dapat digambarkan seperti berikut ini. (lihat gambar II.1)





Sumber : Buku 2 Pedoman Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Melalui Penilaian Portofolio
Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan
Departemen Pendidikan Nasional
2008

Penjelasan ruang lingkup pelaksanaan sertifikasi guru:

1. Persiapan pelaksanaan sertifikasi guru diawali dengan penyusunan pedoman pelaksanaan sertifikasi guru oleh Ditjen PMPTK dan Ditjen Dikti.
2. Berdasarkan surat dari Dirjen PMPTK, Dinas Pendidikan Provinsi membentuk panitia pelaksana sertifikasi guru tingkat provinsi dan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Salah satu tugas panitia tingkat kabupaten/kota adalah membuat daftar urut prioritas peserta sertifikasi guru berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh Ditjen PMPTK.
3. Ditjen PMPTK melaksanakan sosialisasi pelaksanaan sertifikasi kepada Dinas Pendidikan Provinsi dan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Dalam kegiatan ini Dinas Pendidikan Provinsi dan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota menerima dokumen-dokumen dari Ditjen PMPTK sebagai berikut.
 - a. Instrumen Portofolio.
 - b. Pedoman Sertifikasi Guru bagi Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota.
 - c. Pedoman Sertifikasi Guru bagi Peserta.
 - d. Daftar kuota peserta sertifikasi guru untuk masing-masing Kabupaten/Kota.
 - e. Jadwal pelaksanaan sertifikasi guru.
4. Berdasarkan daftar urut prioritas peserta sertifikasi guru dan kuota yang diterima dari Ditjen PMPTK di wilayah kerjanya, panitia di tingkat kabupaten/kota menetapkan dan menyerahkan daftar peserta sertifikasi ke kanitia tingkat provinsi.
5. Panitia tingkat provinsi mengumpulkan daftar peserta sertifikasi dari panitia tingkat kabupaten/kota untuk selanjutnya diserahkan ke panitia tingkat pusat (Ditjen PMPTK).
6. Dinas pendidikan provinsi dan dinas pendidikan kabupaten/kota mengadakan sosialisasi pelaksanaan sertifikasi kepada guru yang ada di wilayahnya. Dalam kegiatan ini guru

menerima daftar peserta sertifikasi, berkas sertifikasi (nomor peserta, format pendaftaran sertifikasi, instrumen portofolio), dan informasi lain.

7. Guru yang ditetapkan sebagai peserta sertifikasi menghimpun seluruh dokumen portofolio yang dimiliki, difotocopy dan ditata secara kronologis berdasarkan unsur dan komponen yang dinilai, meminta legalisasi dan mengatur secara berurutan berdasarkan tahun perolehan portofolio.
8. Portofolio yang telah disusun (dokumen-dokumen dilegalisasi oleh yang berwenang), instrumen portofolio yang telah diisi lengkap, serta persyaratan lainnya kemudian diserahkan ke Panitia Sertifikasi Tingkat Kabupaten/Kota untuk selanjutnya diserahkan ke Rayon LPTK yang ditunjuk sebagai pelaksana sertifikasi. Daftar peserta yang telah mengumpulkan dokumen portofolio diserahkan ke Panitia Tingkat Provinsi dan Ditjen PMPTK.
9. Setelah melalui proses penilaian portofolio di Rayon LPTK yang ditunjuk, maka hasilnya akan disampaikan oleh Rayon LPTK ke Panitia Sertifikasi Tingkat Pusat (Ditjen PMPTK), Panitia Sertifikasi Tingkat Provinsi, dan Panitia Sertifikasi Tingkat Kabupaten/Kota untuk diinformasikan kepada peserta sertifikasi.
10. Guru yang dinyatakan lulus dalam penilaian portofolio akan diberi sertifikat pendidik. Guru yang dinyatakan belum lulus harus melengkapi portofolio atau mengikuti pendidikan dan pelatihan profesi guru (Diklat Profesi Guru/DPG). Diklat Profesi Guru diakhiri dengan ujian. Bagi guru yang tidak lulus ujian diberi kesempatan untuk mengulang ujian sebanyak dua kali.
11. Ditjen PMPTK akan memberi Nomor Registrasi Guru bagi guru yang lulus sertifikasi.

f. Persyaratan untuk Sertifikasi

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 18 Tahun 2007, sertifikasi guru dalam jabatan dapat diikuti oleh guru dalam jabatan yang telah memiliki kualifikasi akademik sarjana (S1) atau diploma empat (D-IV). Guru Non PNS yang dapat disertifikasi adalah guru Non PNS yang berstatus sebagai guru tetap pada satuan pendidikan tempat yang bersangkutan bertugas.

Penentuan guru calon peserta sertifikasi dalam jabatan menggunakan sistem ranking bukan berdasarkan seleksi melalui tes. Kriteria penyusunan ranking (setelah memenuhi persyaratan S1/D4) adalah: (1) masa kerja/pengalaman mengajar, (2) usia, (3) pangkat/golongan (bagi PNS), (4) beban mengajar, (5) jabatan/tugas tambahan, dan (6) prestasi kerja.

g. Instrumen Sertifikasi

Dalam Permendiknas Nomor 18 tahun 2007 tentang Sertifikasi bagi Guru dalam Jabatan disebutkan bahwa sertifikasi bagi guru dalam jabatan dilaksanakan melalui uji kompetensi dalam bentuk penilaian portofolio alias penilaian kumpulan dokumen yang mencerminkan kompetensi guru, dengan mencakup 10 (sepuluh) komponen yaitu : (1) kualifikasi akademik, (2) pendidikan dan pelatihan, (3) pengalaman mengajar, (4) perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran, (5) penilaian dari atasan dan pengawas, (6) prestasi akademik, (7) karya pengembangan profesi, (8) keikutsertaan dalam forum ilmiah, (9) pengalaman organisasi di bidang pendidikan dan sosial, dan (10) penghargaan yang relevan dengan bidang pendidikan. Jika kesepuluh komponen tersebut telah dapat terpenuhi secara obyektif dengan mencapai skor minimal 850 atau 57% dari perkiraan skor maksimum (1500), maka yang bersangkutan bisa dipastikan untuk berhak

menyandang predikat sebagai guru profesional, beserta sejumlah hak dan fasilitas yang melekat dengan jabatannya.

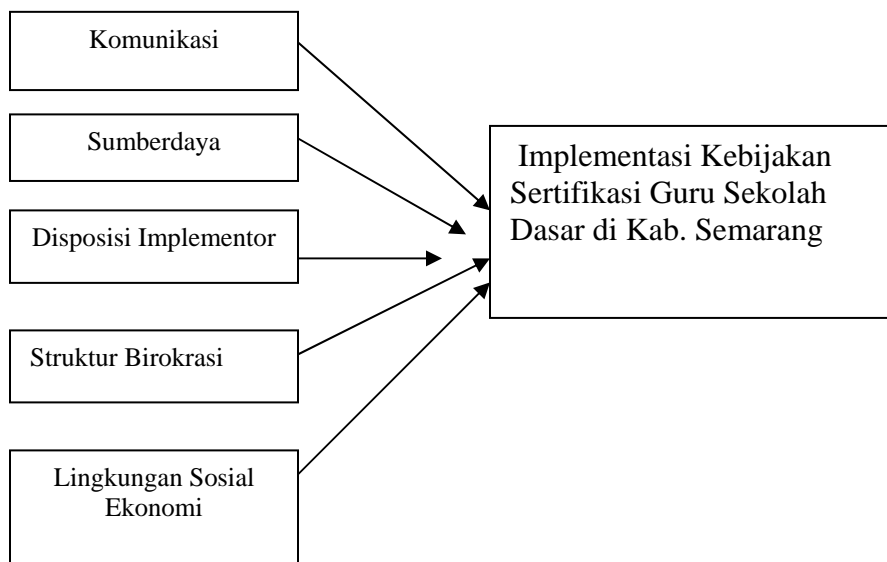
B.Kerangka Pikir

Kerangka pikir penelitian ini berdasarkan teori tentang model implementasi kebijakan yang telah diuraikan di atas. Dalam teori tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 5 (lima) faktor yaitu **komunikasi, sumberdaya, kecenderungan/disposisi implementor, struktur birokrasi dan lingkungan eksternal yaitu lingkungan sosial dan ekonomi**. Selanjutnya, untuk menganalisa implementasi kebijakan sertifikasi guru sekolah di Kabupaten Semarang, penelitian ini akan mengamati faktor- faktor tersebut sebagai fenomena pengamatan.

Kerangka pikir penelitian ini dapat digambarkan dalam gambar berikut :

Gambar II.3

Kerangka Pikir Penelitian



Dari kerangka konseptual diatas dapat dijelaskan bahwa penelitian ini akan menganalisa bagaimana faktor-faktor dalam implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumberdaya,

kecenderungan/disposisi implementor, struktur birokrasi dan lingkungan eksternal mempengaruhi implementasi kebijakan sertifikasi guru sekolah dasar di Kabupaten Semarang.

Fenomena pertama yang diamati dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru sekolah dasar di Kabupaten Semarang adalah komunikasi. Informasi tentang kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Tiga hal penting dalam komunikasi implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Pengamatan fenomena dalam komunikasi ini akan difokuskan pada transmisi, konsistensi dan kejelasan.

a. Transmisi

Sebelum mengimplementasikan suatu keputusan, para pelaksana harus memahami perintah untuk melaksanaannya. Informasi tentang pelaksanaan sertifikasi guru SD seperti yang dalam buku pedoman pelaksanaan sertifikasi harus diteruskan kepada personil. Tentu saja komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Keakuratan informasi ini menjadi hal yang mutlak dikuasai oleh personil pelaksana karena mereka harus menyampaikan kembali kepada sasaran kebijakan sertifikasi ini yaitu para guru SD di Kabupaten Semarang.

b. Konsistensi

Jika implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang diharapkan berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Bila perintah bertentangan maka akan menyulitkan para pelaksana untuk melaksanakan tugasnya dengan baik.

c. Kejelasan

Jika kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang akan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas.

Fenomena pengamatan yang kedua dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang sumber daya. Sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan tersebut kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup :

a. Staf

Dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan.

b. Informasi

Informasi sebagai pedoman pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang harus jelas dan relevan dengan kondisi yang dihadapi para guru SD di Kabupaten Semarang.

c. Wewenang

Hal lain yang harus ada dalam sumber daya implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten adalah kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki.

d. Fasilitas

Selanjutnya adalah fasilitas atau sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang yang meliputi : dana untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan.

Fenomena pengamatan yang ketiga adalah disposisi implementor. Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang akan berhasil secara efektif dan efisien jika para implementor selain mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hal-hal yang penting dalam disposisi implementor antara lain sikap pelaksana, tingkat kepatuhan pelaksana dan pemberian insentif

Fenomena pengamatan yang keempat adalah struktur birokrasi. Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang sudah mencukupi dan para pelaksana mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mempunyai keinginan untuk melakukannya, namun implementasi mungkin masih belum efektif. Hal tersebut bisa diakibatkan karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada. Hal-hal yang penting dalam struktur birokrasi antara lain efektifitas struktur organisasi, pembagian kerja, koordinasi, dan standar keberhasilan

Fenomena pengamatan yang kelima adalah lingkungan eksternal yang meliputi lingkungan sosial dan ekonomi. Fenomena ini terfokus pada kondisi lingkungan sosial dan ekonomi yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Kebijakan tersebut akan berhasil diimplementasikan atau tidak tergantung

sejauhmana masyarakat memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. Faktor yang lain adalah kondisi ekonomi dalam mendukung kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Dengan kondisi ekonomi seperti sekarang apakah pemerintah mampu merealisasikan janji untuk meningkatkan kesejahteraan guru sebagai konsekuensi dari implementasi kebijakan tersebut.

BAB III

METODE PENELITIAN

F. Perspektif Pendekatan Penelitian

Sebagaimana telah dikemukakan pada Bab Pendahuluan bahwa fokus penelitian ini adalah implementasi kebijakan sertifikasi guru sekolah dasar di Kabupaten dan faktor-faktor yang mempengaruhinya, maka agar peneliti dapat secara jelas dan rinci serta dapat mendapatkan data yang mendalam dari fokus penelitian tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Nawawi dan Martina (1994) menyebutkan bahwa penelitian kualitatif dilakukan dengan menghimpun data dalam keadaan sewajarnya, mempergunakan cara kerja yang sistematis, terarah dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga tidak kehilangan sifat keilmiahannya. Dalam penelitian kualitatif dapat dipahami bahwa peneliti merupakan instrumen utama bagi pengumpulan dan analisis data yang dijadikan bahan untuk menyusun deskripsi yang mengutamakan proses dari pada produk. Proses dalam penelitian kualitatif merupakan proses induktif yang membangun abstraksi, konsep, hipotesis dan teori dari hal-hal yang detail di lapangan. Untuk lebih menekankan pada penemuan makna maka peneliti harus benar-benar terjun ke lokasi penelitian.

Rancangan penelitian ini menggunakan studi kasus, yaitu bertujuan untuk memahami secara menyeluruh mengenai implementasi kebijakan sertifikasi guru sekolah dasar di Kabupaten Semarang. Menurut Sudarwan Danim (2002 :54), penelitian kasus (*case study*) dimaksudkan untuk mempelajari secara intensif tentang latar belakang keadaan dan posisi saat ini ⁵¹ lokasi lingkungan unit sosial tertentu yang bersifat apa adanya. Subyek penelitian dapat berupa individu, kelompok, institusi, atau

masyarakat. Rancangan studi kasus ini digunakan untuk mempertahankan keutuhan dari objek penelitian, yaitu data yang dikumpulkan sebagai suatu keseluruhan yang terintegrasi dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Untuk itu, peneliti akan lebih cermat memberikan pertanyaan yang terkonsentrasi pada fokus masalah yang diteliti, bersikap netral dan obyektif serta mampu mendeskripsikan rancang bangun studi kasus dengan baik.

G. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini mengungkap implementasi kebijakan sertifikasi guru sekolah dasar di Kabupaten Semarang dengan mengadakan kajian secara mendalam terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut yaitu komunikasi, sumberdaya, lingkungan eksternal, struktur birokrasi dan kecenderungan/disposisi implementor.

H. Lokasi Penelitian

Penelitian ini merupakan studi kasus implementasi kebijakan sertifikasi guru sekolah dasar di Kabupaten Semarang, sehingga lokasi penelitian adalah di Kabupaten Semarang.

I. Fenomena Pengamatan

Berdasarkan diskursus permasalahan penelitian yaitu bagaimana implementasi kebijakan sertifikasi guru sekolah dasar di Kabupaten Semarang maka hal-hal yang diamati adalah faktor-faktor yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan tersebut yaitu komunikasi, sumberdaya, lingkungan eksternal, struktur birokrasi dan kecenderungan/disposisi implementor. Faktor yang

pertama dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru sekolah dasar di Kabupaten Semarang adalah komunikasi. Pengamatan faktor ini akan dibagi dalam pengamatan sub faktor transmisi, konsistensi dan kejelasan. Selanjutnya, faktor yang kedua adalah sumberdaya. Faktor ini akan dianalisa dari sub faktor staf, informasi, wewenang dan fasilitas. Faktor ketiga adalah disposisi implementor, bagaimana komitmen para pelaksana kebijakan tersebut. Faktor keempat adalah struktur birokrasi, bagaimana SOP pelaksanaan kebijakan tersebut. Faktor yang terakhir adalah lingkungan eksternal yang akan diamati dari sub faktor lingkungan sosial dan ekonomi.

E. Jenis dan Sumber Data

Lofland dalam Moleong (2000:157) menjelaskan bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data yang sesuai dengan fokus penelitian, yaitu data verbal yang merupakan informasi responden tentang implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.

Setelah data terkumpul dipisahkan menjadi dua, yaitu data *primer* dan data *sekunder*. Data *primer* diperoleh dalam bentuk verbal, kata-kata atau ucapan lisan atau perilaku dari subjek (*informan*) secara langsung yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru sekolah dasar di Kabupaten Semarang dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Sedangkan data *sekunder* bersumber dari dokumen-dokumen tertulis, foto-foto atau catatan-catatan yang digunakan sebagai pelengkap dari data *primer*.

F. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan untuk menghimpun data dan informasi adalah wawancara, FGD, observasi dan dokumentasi. Prosedur pelaksanaannya disesuaikan dengan sumber data dan lokasi di mana informan melaksanakan tugasnya. Adapun uraian secara singkat teknik-teknik pengumpulan data dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Wawancara

Lincoln dan Guba dalam Moleong (2000: 186), menyebutkan bahwa wawancara adalah suatu percakapan secara tatap muka (bertemu langsung dengan yang diwawancarai). Wawancara ini bertujuan untuk memperoleh :

- a. rekonstruksi yang terjadi sekarang tentang orang, kejadian, aktivitas, organisasi, perasaan, motivasi, pengakuan, kerisauan, dan sebagainya,**
- b. rekonstruksi keadaan tersebut berdasarkan pengalaman masa lalu,**
- c. proyeksi keadaan tersebut diharapkan terjadi pada masa yang akan datang dan verifikasi, pengecekan, dan pengembangan informasi yang telah didapat sebelumnya .**

Wawancara dilakukan peneliti dengan menggunakan pedoman wawancara terstruktur dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan yang terstruktur atau pertanyaan-pertanyaan yang berurutan. Dalam wawancara terstruktur tersebut materi yang dikemukakan merupakan materi yang lengkap, terencana dan dirancang dengan baik. Tahapan wawancara yang dilakukan oleh peneliti meliputi :

- a. menentukan siapa yang diwawancarai,**
- b. mempersiapkan wawancara,**
- c. pendahuluan,**

- d. melakukan wawancara dan menjaga agar produktif, dan
- e. menghentikan wawancara.

Adapun rangkaian wawancara yang dilakukan adalah :

- a. wawancara yang mengungkap konteks pengalaman partisipan (responden),
- b. wawancara yang memberikan kesempatan partisipan untuk merekonstruksi pengalamannya, dan
- c. wawancara yang mendorong partisipan untuk merefleksi makna dari pengalaman yang dimiliki (Ekosusilo, 2001).

Agar wawancara dapat berhasil dengan baik peneliti (pewawancara) mengikuti aturan-aturan dan kesopanan sebagaimana yang dianut oleh pihak yang diwawancarai, disamping itu pewawancara meninggalkan kesan baik dalam pelaksanaan wawancaranya. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan untuk menggali data tentang implementasi kebijakan sertifikasi guru sekolah dasar di Kabupaten Semarang dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Informasi yang diperoleh dari hasil wawancara selanjutnya disusun secara bertahap oleh peneliti supaya hasil wawancara lebih terarah dan terfokus, maka hasilnya dibatasi pada hal-hal yang relevan dengan fokus penelitian. Peneliti menggunakan wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan cara mengadakan pertemuan langsung antara peneliti dengan informan.

2. Diskusi Kelompok Terarah / *Focus Group Discussion*

Kreuger dalam Moleong (2000) mendefinisikan kelompok fokus sebagai diskusi yang dirancang dengan baik untuk memperoleh persepsi dalam bidang perhatiannya pada lingkungan yang permisif dan yang tidak menekan-nekan. *Focus Group Discussion* (FGD)

adalah sebuah teknik pengumpulan data dengan tujuan menemukan makna sebuah tema menurut pemahaman sebuah kelompok. Dalam penelitian ini, FGD dilakukan untuk mendukung data hasil wawancara sebelumnya. Bungin (2003, 138) menjelaskan ada dua tahapan utama FGD, yaitu :

- a. Tahap Diskusi, dengan melibatkan berbagai anggota FGD yang diperoleh berdasarkan kemampuan dan kompetensi formal serta kompetensi penguasaan masalah FGD.
- b. Tahap Analisis hasil FGD, pada tahap ini dibagi menjadi dua tahap yaitu tahap analisis mikro dan tahap analisis makro. Pada tahap analisis mikro, FGD memiliki langkah-langkah analisis sebagai berikut : Pertama; melakukan *coding* terhadap sikap, pendapat peserta yang memiliki kesamaan, Kedua; menentukan kesamaan sikap dan pendapat berdasarkan konteks yang berbeda. Ketiga; menentukan persamaan istilah yang digunakan, Keempat; melakukan klasifikasi dan kategorisasi terhadap sikap dan pendapat peserta FGD berdasarkan alur diskusi. Kelima; mencari hubungan di antara masing-masing kategorisasi yang ada untuk menentukan bentuk bangunan hasil diskusi atau sikap dan pendapat kelompok terhadap masalah yang didiskusikan (fokus diskusi).

Pada tahap analisis makro, peneliti tidak saja dapat menemukan hubungan antar masing-masing kategorisasi namun juga dapat mengabstraksikan hubungan-hubungan pada tingkat yang lebih substansial.

Peserta dalam FGD adalah guru SD di Kabupaten Semarang yang terdiri dari 3 peserta dari perwakilan guru yang telah tersertifikasi, 3 peserta dari perwakilan guru yang belum tersertifikasi dan dalam proses mengikuti PLPG di LPTK dan 3 peserta dari perwakilan guru yang masuk dalam daftar peserta sertifikasi tahun 2008 dan dalam proses melengkapi berkas.

3. Observasi

Disamping wawancara dan FGD, peneliti ini juga melakukan metode observasi. Menurut Nawawi & Martini (1994) observasi adalah pengamatan dan pencatatan secara sistematik terhadap unsur-unsur yang tampak dalam suatu gejala atau gejala-gejala dalam objek penelitian. Dalam melakukan observasi, peneliti dapat menempatkan diri sebagai non partisipan. Selain itu peneliti juga melakukan dengan terus terang (*overt*). Dalam penelitian ini observasi dibutuhkan untuk dapat memahami proses terjadinya wawancara dan hasil wawancara dapat dipahami dalam konteksnya. Observasi yang akan dilakukan adalah observasi terhadap subjek, perilaku subjek selama wawancara, interaksi subjek dengan peneliti dan hal-hal yang dianggap relevan sehingga dapat memberikan data tambahan terhadap hasil wawancara.

4. Dokumentasi

Dokumentasi bisa berupa arsip surat, gambar/foto atau catatan-catatan lain yang berhubungan dengan fokus penelitian. Teknik dokumentasi ini digunakan untuk mengumpulkan data dari sumber noninsani yang berupa dokumen dan rekaman (Sonhaji, 1996). Teknik ini memberikan keuntungan dari penggunaan data dari bahan-bahan yang telah tersedia dan siap dipakai. Sementara Lincoln dan Guba (1985) mengartikan “rekaman” sebagai setiap tulis atau pernyataan yang disiapkan oleh atau untuk individu atau organisasi dengan tujuan membuktikan adanya suatu peristiwa. Sedangkan “dokumentasi” digunakan untuk mengacu setiap tulisan atau selain rekaman yang tidak dipersiapkan secara khusus untuk tujuan tertentu, seperti surat-

surat, buku harian, naskah pidato, editorial, catatan kasus, skrip, televisi, foto-foto, sejarah kesehatan dan catatan lain yang dianggap perlu.

Dokumentasi hendaknya mengandung unsur-unsur : objek yang dicatat, cara langkah pencatatan, aspek dan jenis yang dicatat, dan cara penulisan catatan. Teknik ini digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data yang berkaitan dengan kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang yang bersifat dokumen. Alasan peneliti menggunakan teknik dokumentasi adalah, seperti yang diungkapkan oleh Lincoln dan Guba dalam Moleong (2000 : 161), yaitu (1) dokumen dan *record* digunakan karena merupakan sumber yang stabil, kaya, dan mendorong; (2) berguna sebagai bukti untuk suatu pengujian; (3) sifatnya yang alamiah, sesuai dengan konteks; (4) relatif murah dan mudah diperoleh; (5) tidak reaktif sehingga tidak sukar ditemukan dengan teknik kajian isi; (6) hasil pengkajian isi akan membuka kesempatan untuk lebih memperluas pengetahuan terhadap sesuatu yang diselidiki

G. Pemilihan Informan

Pemilihan informan menggunakan *purposive sampling*. Cara ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa informan yang dipilih adalah orang yang benar-benar mengetahui atau terlibat langsung dengan fokus penelitian yang akan diteliti. (Faisal, 1990).

Selanjutnya untuk mengecek keabsahan data peneliti menggunakan teknik triangulasi yaitu dengan mewawancarai lebih dari satu informan yang dianggap memiliki sudut pandang yang berbeda. Variasi informan digunakan dalam penelitian ini agar tidak terbatas pada sekelompok individu yang seringkali memiliki kepentingan tertentu, sehingga hasil penelitian menjadi bias. Berikut ini informan-informan yang menjadi sumber data dalam penelitian ini :

1. Tim Sertifikasi Guru Universitas Negeri Semarang
2. Staf Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang
3. Para Guru SD di Kabupaten Semarang.

Dari informan-informan inilah diharapkan data akan terkumpul. Penetapan mereka sebagai informan didasarkan pada alasan bahwa merekalah yang terlibat langsung dalam pelaksanaan implementasi sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.

H. Instrumen Penelitian

Peneliti berperan sebagai instrumen utama dan sekaligus sebagai perencana, pelaksana pengumpulan data, analisis data, penafsiran data serta menjadi pelapor hasil penelitian. Kehadiran peneliti di lapangan sangat diperlukan untuk memperoleh data dan informasi penelitian yang akurat dan mendalam. Dalam mengumpulkan data-data peneliti membutuhkan alat bantu (instrumen penelitian). Dalam penelitian ini peneliti menggunakan 3 alat bantu, yaitu :

4. Pedoman wawancara

Pedoman wawancara digunakan agar wawancara yang dilakukan tidak menyimpang dari tujuan penelitian. Pedoman ini disusun tidak hanya berdasarkan tujuan penelitian, tetapi juga berdasarkan teori yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Pedoman ini digunakan untuk mendapatkan informasi dari informan yang berasal dari staf Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang .

5. Pedoman *Focus Group Discussion*

Pedoman FGD ini berupa daftar pertanyaan terbuka agar para peserta diskusi dapat menanggapi atau menjawab pertanyaan dari berbagai dimensi. Moleong (2000 : 230) menyarankan pertanyaan yang diajukan kurang dari 12 buah agar diskusi lebih terfokus. Jumlah pertanyaan FGD dalam penelitian ini adalah 10 butir pertanyaan yang merupakan

penjabaran dari faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.

6. Alat Perekam

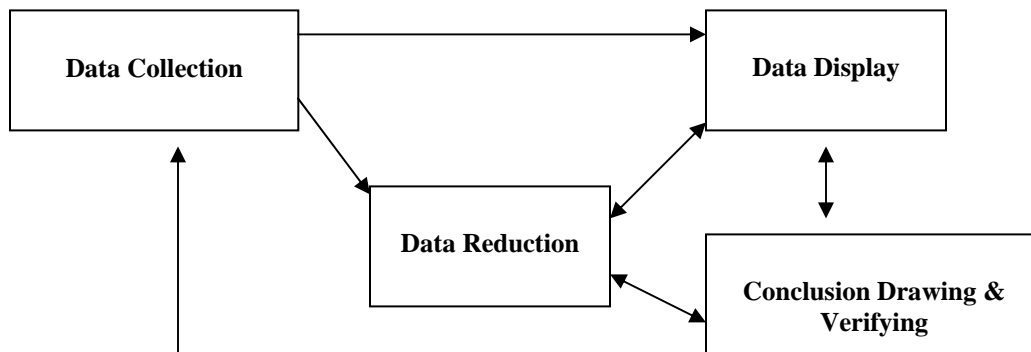
Alat perekam berguna sebagai alat bantu pada saat wawancara, agar peneliti dapat berkonsentrasi pada proses pengambilan data tanpa harus berhenti untuk mencatat jawaban-jawaban dari subjek. Dalam pengumpulan data, alat perekam baru dapat dipergunakan setelah mendapat ijin dari subjek untuk mempergunakan alat tersebut pada saat wawancara berlangsung.

I. Teknik Analisis Data

Prinsip utama dalam analisis data adalah bagaimana menjadikan data atau informasi yang telah dikumpulkan disajikan dalam bentuk uraian dan sekaligus memberikan makna atau interpretasi sehingga informasi tersebut memiliki signifikansi ilmiah atau teoritis. Kegiatan analisis membutuhkan ketekunan, ketelitian, kesabaran, dan kreativitas yang tinggi dari peneliti supaya mampu menafsirkan dan menginterpretasikan data secara baik sehingga mampu memberikan makna pada setiap fenomena atau data yang ada. Dalam penelitian ini kegiatan analisis dilakukan dengan menelaah data, menata dan menemukan apa yang bermakna sesuai dengan fokus penelitian yaitu tentang sertifikasi guru sekolah dasar di Kabupaten Semarang dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Selanjutnya hasil analisis data dilaporkan secara sistematis. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif. Teknik analisis data ini

menguraikan, menafsirkan dan menggambarkan data yang terkumpul secara sistemik dan sistematis. Untuk menyajikan data tersebut agar lebih bermakna dan mudah dipahami, maka langkah analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Interactive Model Analysis* dari Miles dan Huberman (1984: 23).

Gambar III.1.
Analisis Data Model Interaktif



Gambar III.1. memperlihatkan sifat interaktif koleksi data atau pengumpulan data dengan analisis data. Prosesnya berbentuk siklus bukan linier. Kegiatan pengumpulan data dan analisis data tidak dapat dipisahkan. Pengumpulan data ditempatkan sebagai komponen yang merupakan bagian integral dari kegiatan analisis data. Analisis data pada dasarnya sudah dilakukan sejak awal kegiatan penelitian sampai akhir penelitian.

Dalam model ini kegiatan analisis dibagi menjadi tiga tahap, yaitu: pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

1. Tahap Reduksi Data.

Reduksi data yaitu proses pemilihan data kasar dan masih mentah yang berlangsung terus menerus selama penelitian berlangsung melalui tahapan membuat ringkasan, memberi kode, menelusur tema, dan menyusun ringkasan. Tahap reduksi data yang dilakukan peneliti adalah menelaah secara keseluruhan data yang dihimpun

dari lapangan mengenai implementasi kebijakan serifikasi guru sekolah di Kabupaten Semarang, kemudian memilah-milahkannya ke dalam kategori tertentu.

2. Tahap Penyajian Data

Seperangkat hasil reduksi data kemudian diorganisasikan ke dalam bentuk matriks (*display data*) sehingga terlihat gambarannya secara lebih utuh. Penyajian data dilakukan dengan cara menyampaikan informasi berdasarkan data yang dimiliki dan disusun secara runtut dan baik dalam bentuk naratif, sehingga mudah dipahami. Pada tahap ini peneliti membuat rangkuman secara deskriptif dan sistematis sehingga tema sentral yaitu implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang dapat diketahui dengan mudah.

3. Tahap Verifikasi Data/Penarikan Simpulan

Verifikasi data penelitian, yaitu menarik simpulan berdasarkan data yang diperoleh dari berbagai sumber, kemudian peneliti mengambil simpulan yang bersifat sementara sambil mencari data pendukung/menolak kesimpulan. Pada tahap ini, peneliti melakukan pengkajian tentang simpulan yang telah diambil dengan data pembandingan teori tertentu. Pengujian ini dimaksudkan untuk melihat kebenaran hasil analisis yang melahirkan simpulan yang dapat dipercaya.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

C. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Gambaran Umum

g. Visi dan Misi Kabupaten Semarang

1) Visi

Terwujudnya Kabupaten Semarang yang sehat, sejahtera, adil, bersatu dan mandiri didukung potensi sumber daya alam, sumber daya manusia yang bertaqwa kepada Tuhan YME, berkualitas dan berakhlak mulia melalui pembangunan berwawasan kerakyatan yang seimbang, terpadu dan demokratis dengan mengedepankan supremasi hukum (Perda No. 3 tahun 2002).

2) Misi

Guna mewujudkan visi tersebut diatas Pemerintah Kabupaten Semarang mengupayakan terus menerus meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dengan :

- a) Mewujudkan sumber daya manusia yang maju, mandiri berkualitas dan profesional.
- b) Meningkatkan ~~pengamatan~~ ajaran agama dalam kehidupan sehari-hari sebagai perwujudan iman dan taqwa.
- c) Mengembangkan potensi sumber daya manusia dalam pemanfaatan sumber daya alam secara efektif dan efisien.

- d) Mewujudkan aspirasi masyarakat secara demokratis dalam peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintah.
- e) Meningkatkan pemerataan dan keseimbangan pembangunan secara berkelanjutan dengan memperhatikan aspek lingkungan.
- f) Mewujudkan kondisi aman, tertib, tentram dan nyaman bagi seluruh masyarakat dengan menjunjung tinggi Hak Azasi Manusia dan mengedepankan supremasi hukum.
- g) Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada pemberdayaan masyarakat.
- h) Mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan tercukupinya kebutuhan dasar.
- i) Mewujudkan kehidupan sosial, budaya yang berkepribadian, dinamis, kreatif memiliki daya tahan yang kuat terhadap pengaruh negatif.
- j) Meningkatkan pemberdayaan perempuan, pemuda dan olahraga.
- k) Memanfaatkan dan mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk menunjang pembangunan.
- l) Mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang berorientasi pada pelayanan masyarakat.
- m) Meningkatkan sarana dan prasarana pelayanan masyarakat.
- n) Meningkatkan keberdayaan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

h. Geografi

Luas wilayah Kabupaten Semarang 95.020.674 Ha atau 2,92% dari luas Propinsi Jawa Tengah. terdiri dari 24.822,50 Ha tanah sawah (26,12%), tanah kering 70.198.125,50 Ha (73,88%). Secara geografis terletak pada $110^{\circ} 14' 54,75''$ sampai dengan $110^{\circ} 39' 3''$ Bujur Timur dan $7^{\circ} 30'$ Lintang Selatan.

Batas-batas Kabupaten Semarang adalah sebelah utara berbatasan dengan Kota Semarang dan Kabupaten Demak. Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Boyolali. Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten boyolali dan Kabupaten Magelang. Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Magelang dan Kabupaten Kendal.

Ketinggian wilayah Kabupaten Semarang diantara 318 m 1.450 m diatas permukaan laut. Daerah dengan ketinggian terendah terletak di Kecamatan Ungaran 318 m dan tertinggi terletak di Kecamatan Getasan 1.450 m, dengan suhu udara berkisar antara 23 - 26 derajat Celcius dan kelembaban udara berkisar 80 - 81%. Tinggi tempat rata-rata 607 m dari permukaan laut, rata-rata curah hujan 1.979 mm dan banyaknya hari hujan adalah 104.

Kondisi ini terutama dipengaruhi oleh letak geografis Kab.Semarang yang dikelilingi oleh pegunungan dan sungai diantaranya :

- 1)Gunung Ungaran, letaknya meliputi wilayah Kecamatan Ungaran, Bawen, Ambarawa dan Sumowono.
- 2)Gunung Telomoyo, letaknya meliputi wilayah Kecamatan Banyubiru, Getasan.
- 3)Gunung Merbabu, letaknya meliputi wilayah Kecamatan Getasan dan Tengaran.
- 4)Pegunungan Sewakul terletak di wilayah Kec.Ungaran.

- 5) Pegunungan Kalong terletak di wilayah Kec. Ungaran.
- 6) Pegunungan Pasokan, Kredo, Tengis terletak di Wilayah Kec. Pabelan.
- 7) Pegunungan Ngebleng dan Gunung Tumpeng terletak di wilayah Kec. Suruh.
- 8) Pegunungan Rong terletak di wilayah Kec. Tuntang.
- 9) Pegunungan Sodong terletak di wilayah Kec. Tengaran.
- 10) Pegunungan Pungkruk terletak di Kec. Bringin.
- 11) Pegunungan Mergi terletak di wilayah Kec. Bergas.

Perairan darat berupa sungai/kali dan danau/rawa di Kab. Semarang diantaranya :

- 1) Kali garang, yang melalui sebagian wilayah Kec. Ungaran dan Bergas.
- 2) Rawa Pening meliputi sebagian dari wilayah Kecamatan Jambu, Banyubiru, Ambarawa, Bawen, Tuntang dan Getasan.
- 3) Kali Tuntang, yang melalui sebagian dari wilayah Kecamatan Bringin, Tuntang, Pringapus dan Bawen.
- 4) Kali Senjoyo, melalui sebagian wilayah Kecamatan Tuntang, Pabelan, Bringin, Tengaran dan Getasan

i. Pembagian Administratif

Kabupaten Semarang terdiri atas 19 [kecamatan](#), yang dibagi lagi atas sejumlah [desa](#) dan [kelurahan](#). Ibukota kabupaten adalah [Ungaran](#). Kecamatan-kecamatan di Kabupaten Semarang , yaitu:

No	Kecamatan	Jumlah Desa	Jumlah Kelurahan
----	-----------	-------------	------------------

1.	Ungaran Barat	15	
2.	Ungaran Timur	12	
3.	Bergas	9	4
4.	Pringapus	8	1
5.	Bawen	10	2
6.	Bringin	16	
7.	Tuntang	16	
8.	Pabelan	17	
9.	Bancak	9	
10.	Suruh	17	
11.	Susukan	13	
12.	Kaliwungu	11	
13.	Tengaran	15	
14.	Getasan	13	
15.	Banyubiru	10	
16.	Sumowono	6	
17.	Ambarawa	7	9
18.	Jambu	11	
19.	Bandungan	9	

j. Sumber Daya Alam

Secara umum Kabupaten Semarang mempunyai sumber daya alam yang sangat mendukung untuk pengembangan industri, pertanian dan pariwisata. Potensi sumber bahan galian golongan C yang dapat dimanfaatkan antara lain : andesit sebesar 64,48 juta ton dengan luas 174,48 Ha dan batu Basalt sebesar 3,12 juta ton dengan luas 62,25 Ha yang tersebar di Kecamatan Ungaran, Pringapus, Bergas, Bawen, Tuntang dan Bringin. Tanah liat sebesar 82,82 juta ton dengan luas 166,95 Ha tersebar di kecamatan Ungaran, Pringapus, Bergas, Ambarawa, Bawen, Suruh, Susukan dan Bringin. Trass sebesar 43,57 juta ton seluas 224,5 Ha, tersebar di kecamatan Ungaran dan Bringin. Zeolite sebesar 15,79 juta ton, seluas 40,5 Ha di kecamatan Jambu. Bentonit sebesar 84,3 juta ton, seluas 843 Ha di kecamatan Susukan dan Bringin, serta pasir batu sebesar 9,22 juta ton dengan luas 68,08 Ha di kecamatan Ungaran, Bergas, Ambarawa dan Banyubiru. Sedangkan bahan galian golongan B terutama berupa gambut terdapat di rawapening dengan potensi sebesar 10 juta ton.

Rawapening dengan luas kurang lebih 2.700 Ha, selain mengandung potensi bahan galian golongan B, dimanfaatkan sebagai sumber air untuk pengairan, pembangkit tenaga listrik, perikanan dan pertanian di lahan pasang surut rawa. Disamping itu memiliki pemandangan alam yang cukup indah, sehingga sangat potensial untuk pengembangan obyek wisata

k. Kependudukan

Hasil registrasi penduduk akhir tahun 2006, jumlah penduduk Kabupaten Semarang pada tahun 2006 adalah sebesar 918.653 orang dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 0,37 persen. Dari hasil angka registrasi tersebut, diperoleh rasio jenis

kelamin penduduk Kabupaten Semarang masih di bawah 100 yaitu sebesar 98,17. Hal ini menggambarkan bahwa jumlah penduduk wanita lebih banyak daripada jumlah penduduk laki-laki. Sejalan dengan pertumbuhan penduduk, jumlah rumah tangga juga bertambah, pada tahun 2002 sebesar 217.875 menjadi 220.117 pada tahun 2002, dengan rata - rata anggota rumahtangga 4 orang pada tahun 2001 dan tahun 2002. Seiring dengan kenaikan penduduk maka kepadatan penduduk dalam kurun waktu lima tahun (1998-2002) cenderung mengalami kenaikan, pada tahun 2002 tercatat sebesar 885 jiwa setiap kilometer persegi. Jumlah penduduk yang terus bertambah setiap tahun tidak diimbangi dengan pemerataan penyebaran penduduk. Kepadatan penduduk di Kecamatan yang wilayahnya sebagian besar perkotaan mempunyai kepadatan penduduk yang tinggi dibandingkan dengan Kecamatan yang wilayahnya masih merupakan daerah pedesaan. Wilayah terpadat tercatat di Tenganan, Ambarawa dan Ungaran., masing - masing dengan kepadatan 1.202, 1.485 dan 1.557 jiwa/Km.

1. Perekonomian

Nilai Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Semarang pada tahun 2002 berdasarkan harga konstan 1993 adalah sebesar Rp. 1.124.598.825,- sedangkan berdasarkan harga berlaku sebesar Rp. 3.252.081.784,-. Pendapatan regional tahun 2002 berdasarkan harga konstan tahun 1993 adalah Rp. 993.722.466,- dan harga berlaku Rp. 3.353.081.784,-. PDRB perkapita tahun 2002 berdasarkan harga konstan tahun 1993 adalah Rp. 1.339.586,- dan harga berlaku sebesar Rp. 4.235.630,-. Laju pertumbuhan ekonomi pada tahun 2002 terjadi kenaikan dari sebesar 3,34% pada tahun

2001 menjadi 3,90% pada tahun 2002, sedang angka inflasi turun dari 11,49% menjadi 10,02%.

Sebagian besar penduduk Kabupaten Semarang bekerja di sektor pertanian (48,28%), namun demikian proporsi sumbangan sektor pertanian terhadap PDRB masih relatif kecil, hanya 20,59%. Sebaliknya sektor industri yang hanya menyerap tenaga kerja 13,20% mempunyai sumbangan dalam proporsi terbesar sebesar 40,70%.

Sektor lain yang berperan cukup baik terhadap sumbangan PDRB adalah sektor perdagangan, Rumah makan dan jasa akomodasi sebesar 17,60% dan jasa-jasa lain 11,36%.

2. Gambaran Pendidikan Kabupaten Semarang

c. Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang

1) Dasar Hukum :

Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pembentukan
Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pendidikan

2) Kedudukan :

Unsur pelaksana pemerintah kabupaten , dipimpin oleh kepala yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui SEKDA.

3) Tugas :

Melaksanakan sebagian kewenangan desentralisasi dibidang pendidikan

4) Fungsi :

- a) Perumusan kebijakan teknis, pembimbingan dan pembinaan pendidikan
- b) Perencanaan teknis operasional dan pengembangan pendidikan
- c) Penyelenggaraan sanggar kegiatan belajar, persekolahan Taman Kanak – Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas dan Sekolah Menengah Kejuruan
- d) Pengawasan dan pengendalian kegiatan pendidikan sekolah dan pendidikan luar sekolah , kepemudaan , kesiswaan olah raga dan budaya
- e) Penyelenggaraan pembimbingan dan pengembangan tenaga pendidik dan tenaga administrasi pendidikan
- f) Perencanaan , penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan taman kanak – kanak, dasar dan menengah
- g) Pembinaan UPTD
- h) Penyelenggaraan ketatausahaan Dinas Pendidikan

5) Susunan Organisasi Dinas Pendidikan

- a) Kepala
- b) Bagian Tata Usaha terdiri dari :
 - (i) Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan
 - (ii) Sub Bagian Umum
- c) Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah terdiri dari:

- (i) Seksi Taman Kanak–kanak dan Pendidikan Dasar
- (ii) Seksi Pendidikan Menengah
- d) Bidang Sarana dan Prasarana terdiri dari
 - (i) Seksi Sarana dan Prasarana Taman Kanak – kanak dan Pendidikan Dasar
 - (ii) Seksi Sarana dan Prasarana Pendidikan Menengah
- e) Bidang Pendidikan Luar Sekolah, Pemuda dan Olah Raga terdiri dari :
 - (i) Seksi Pendidikan Luar Sekolah dan Pemuda
 - (ii) Seksi Olah Raga
- f) Bidang Tenaga Pendidik terdiri dari :
 - (i) Seksi Pengembangan Tenaga Pendidik
 - (ii) Seksi Mutasi Tenaga Pendidik
- g) UPTD terdiri dari
 - (i) UPTD Persekolahan Negeri SMP , SMA dan SMK
 - (ii) UPTD Sanggar Kegiatan Belajar
 - (iii) UPTD Pendidikan Kecamatan pada tiap Kecamatan
- h) Kelompok Jabatan Fungsional.

6) Dinas Pendidikan membawahi :

a) Bagian Tata Usaha

(i) Tugas :

Melaksanakan perencanaan kegiatan, urusan administrasi umum dan keuangan, menyelenggarakan ketatausahaan dan administrasi kepegawaian

(ii) Fungsi :

- . Perencanaan program kerja
- . Pengelolaan administrasi umum dan kepegawaian tenaga administrasi pendidikan
- . Pengelolaan keuangan

(iii) Bagian Tata Usaha terdiri dari 2 Sub Bagian yaitu :

. Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan

Tugas :

Perencanaan kegiatan tahunan dan keuangan dinas pendidikan

. Sub Bagian Umum

Tugas :

Mengelola urusan administrasi umum, rumah tangga , perlengkapan dan kepegawaian satuan tenaga administrasi pendidikan

b) Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah

(i) Tugas :

Melaksanakan sebagian tugas Dinas Pendidikan dibidang pendidikan dasar dan menengah

(ii) Fungsi :

- Perumusan kebijakan teknis, pembimbingan, pengawasan dan pengendalian kegiatan pendidikan Taman Kanak–kanak , Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama
- Perencanaan teknis operasional dan pengembangan pendidikan Taman Kanak – kanak, Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama

(iii) Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah terdiri dari 2 Seksi yaitu :

. Seksi Taman Kanak–Kanak dan Pendidikan Dasar

Tugas :

Melaksanakan pengelolaan kurikulum, pembimbingan, pengawasan dan pengendalian kegiatan pendidikan Taman Kanak – Kanak, Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama.

. Seksi Pendidikan Menengah

Tugas :

Melaksanakan pengelolaan kurikulum, pembimbingan, pengawasan dan pengendalian kegiatan pendidikan Sekolah Menengah Atas dan Sekolah Menengah Kejuruan

c) Bidang Sarana dan Prasarana

(i) Tugas :

Melaksanakan sebagian tugas Dinas Pendidikan dibidang sarana dan prasarana

(ii) Fungsi :

- Perumusan kebijakan teknis dibidang perencanaan, penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan Taman Kanak – Kanak, Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama

- Perumusan kebijakan teknis dibidang perencanaan, penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan Sekolah Menengah Atas dan Sekolah Menengah Kejuruan

d) Bidang Sarana dan Prasara terdiri dari 2 Seksi yaitu :

(i) Seksi Sarana dan Prasarana Taman Kanak – Kanak dan Pendidikan Dasar

Tugas :

Menyusun perencanaan, memfasilitasi penyediaan kebutuhan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan Taman Kanak – Kanak dan Dasar

(ii) Seksi Sarana dan Prasarana Pendidikan Menengah

Tugas :

Menyusun perencanaan, memfasilitasi penyediaan kebutuhan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan menengah

e) Bidang Pendidikan Luar Sekolah, Pemuda dan Olahraga

(i) Tugas :

Melaksanakan sebagian tugas Dinas Pendidikan dibidang pendidikan luar sekolah, pemuda dan olah raga.

(ii) Fungsi :

- Perumusan kebijakan teknis, pembimbingan, pengawasan, dan pengendalian kegiatan pendidikan luar sekolah, pemuda, kesiswaan dan olahraga.
- Perumusan kebijakan teknis dibidang perencanaan, penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana, pendidikan luar sekolah, pemuda, kesiswaan dan olah raga

- Perencanaan teknis operasional dan pengembangan pendidikan luar sekolah, pemuda, kesiswaan dan olah raga

(iii) Bidang Pendidikan Luar Sekolah , Pemuda dan Olah Raga terdiri dari 2 Seksi yaitu :

. Seksi Pendidikan Luar Sekolah dan Pemuda

Tugas :

Menyusun perencanaan dan melaksanakan pembimbingan, pengembangan, pengawasan dan pengendalian kegiatan pendidikan luar sekolah luar sekolah, kesiswaan dan kepemudaan

. Seksi Olah Raga

Tugas :

Menyusun perencanaan dan melaksanakan pembimbingan, pengembangan, pengawasan dan pengendalian kegiatan olahraga

f) Bidang Tenaga Pendidik

(i) Tugas :

Melaksanakan sebagian tugas Dinas Pendidikan dibidang manajemen tenaga pendidik

(ii) Fungsi :

- Perumusan kebijakan teknis dibidang pengelolaan tenaga pendidik
- Penyelenggaraan pembimbingan dan pengembangan tenaga pendidik
- Penyelenggaraan administrasi pemindahan, pemberhentian dan pemensiunan tenaga pendidik

(iii) Bidang Tenaga Pendidik terdiri dari 2 Seksi yaitu :

. Seksi Pengembangan Tenaga Pendidik

Tugas :

Melaksanakan perencanaan, evaluasi dan monitoring serta pengembangan sumber daya tenaga pendidik

. Seksi Mutasi Tenaga Kependidikan

Tugas :

Melaksanakan penyelenggaraan administrasi kepegawaian yang meliputi pemindahan, pemberhentian dan pemensiunan tenaga pendidik

g) UPTD

Tugas :

Melaksanakan sebagian tugas teknis Dinas Pendidikan sesuai bidangnya.

h) Kelompok Jabatan Fungsional

Tugas :

Melaksanakan sebagian tugas kepala dinas sesuai dengan keahliannya.

d. Kondisi Pendidikan Kabupaten Semarang

1) Anggaran Pendidikan

Anggaran pendidikan Kabupaten Semarang tahun 2008 naik dibandingkan dengan tahun 2007. Tahun 2008 ini hampir 18,5% dari Rp 700 miliar lebih anggaran keseluruhan. Ini berarti pemerintah Kabupaten Semarang belum mampu memenuhi amanat UUD 1945 amandemen yaitu memberikan anggaran pendidikan 20 persen dari total APBD.

2) Kondisi Sekolah

Upaya pembangunan fisik sekolah terutama gedung SD terus dilakukan. Hal itu dilatarbelakangi oleh kenyataan masih banyaknya sekolah yang tidak memadai sebagai sarana pembelajaran siswa. Kondisi lokal sekolah masih banyak yang menggunakan asbes sebagai atapnya. Penggunaan atap asbes dinilai membuat tidak nyaman para siswa karena tidak mampu menahan terik panas sinar matahari. Selain itu, minimnya ventilasi udara membuat kondisi dalam ruangan pengap. Besaran Dana Alokasi Khusus (DAK) pada tahun 2007 untuk SD/MI di Kabupaten Semarang, misalnya, mencapai angka kurang lebih Rp 293 juta per sekolah. DAK tersebut akan mengalami peningkatan setiap tahunnya. Data pada Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang menunjukkan hal tersebut. Pada tahun 2007, total DAK untuk SD/MI mencapai Rp.15,6 miliar yang terbagi dalam 60 paket. Jumlah itu meningkat menjadi 84 paket DAK pada tahun 2008 ini. Diharapkan tahun 2010 semua sekolah sudah bisa dikatakan layak.

3) Kondisi Guru Sekolah Dasar di Kabupaten Semarang

Berdasarkan data rekapitulasi pendidik dan tenaga kependidikan Kabupaten Semarang tahun 2006, jumlah guru SD di Kabupaten Semarang adalah 5.029 guru dari total 9.285 guru yang mengajar di Kabupaten Semarang. Dari 5.025 guru tersebut, seperlima lebih sudah memiliki latar belakang pendidikan S1. Usia rata-rata guru SD di Kabupaten Semarang adalah 41 s.d 50 tahun yang merupakan usia produktif.

Dari data jumlah sekolah di Kabupaten Semarang, terdapat sejumlah 540 SD Negari dan 24 SD Swasta yang tersebar di Kabupaten Semarang. Sebagian besar SD tersebut berada di kecamatan –kecamatan yang jauh dari ibukota Kabupaten Semarang, Ungaran atau di wilayah pedesaan. Para guru yang mengajar di SD tersebut juga tinggal di wilayah sekitarnya. Dapat dikatakan bahwa sebagian besar mereka merupakan guru desa yang memiliki peran besar dalam masyarakat.

a) Status Sosial

Guru SD di Kabupaten Semarang yang mengajar dan tinggal di desa mempunyai status yang relatif "istimewa" dalam lingkungan masyarakatnya yaitu masyarakat desa. Kedudukan guru tersebut menempati strata sosial yang setara dengan tokoh-tokoh formal dan informal yang berada di desa. Guru merupakan kelompok intelektual pada masyarakat desa. Sehingga tidaklah mengherankan bila lembaga kemasyarakatan di tingkat desa sampai dengan organisasi politik, banyak dipimpin dan digerakkan oleh para guru. Bahkan guru itu benar-benar "digugu" dan "ditiru", gurulah nara sumber utama bagi masyarakat desa tersebut.

b) Kondisi Ekonomi

Kebanyakan guru SD di Kabupaten Semarang dengan penghasilan yang pas-pasan mampu menyelaraskan gaya hidupnya sehingga dapat mencukupi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Sebagian besar mereka bertani, bercocok tanam atau beternak seperti kebanyakan warga desa lainnya. Mereka memiliki kehidupan yang lebih baik daripada masyarakat desa umumnya.

B. Hasil Penelitian

4. Penyajian Data

a. Data Pendidik

1) Data pendidik Kabupaten Semarang menurut tingkat pendidikan, usia dan jenis kelamin

Berikut ini adalah tabel data pendidik menurut tingkat pendidikan, usia dan jenis kelamin berdasarkan rekapitulasi data pendidik dan tenaga pendidik Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang. (lihat Bab I)

Tabel I. 2. Rekapitulasi Guru Negeri dan Swasta menurut Tingkat Pendidikan

Di Kabupaten Semarang Tahun 2006

Tingkat Sekolah	<=SLTA	D1	D2	D3	S1	S2	S3	Jumlah	
TK	643	42	137	22	100	-	-	944	10,17%
SD	1.042	16	2.757	96	1.105	13	-	5.029	54,16%
SMP	40	117	100	316	1.398	15	-	1.986	21,39%
SLB	5		35	2	27	1	-	70	0,75%
Tk Sekolah SMA	<=30 22	31-40 3	41-50 15	51-59 51	60-69 656	70-79 16	>=80 -	Jumlah	8,22%
SMK	L 3 P	L 7 P	L 90 P 3	L 380 P	L 10 P	L P	L P	L 493 P	5,31%
TK	5	272	6	463	13	216	2	54	55
Jumlah	1.755	272	185	3.047	13	577	16	3.666	54
SD	1.149	314	375	571	1111	1337	667	519	60
	18,90%	1,99%	32,82%	6,21%	39,48%	0,59%	0,0%	36	2.252
								100%	2.777
									5.029

Sumber : Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang

Tabel I. 3

Rekapitulasi Guru Negeri dan Swasta menurut Usia dan Jenis Kelamin

SMP	91	163	284	377	406	422	125	47	50	11	956	1.030	1.986
SLB	3	12	5	15	15	19	10	1	0	0	24	46	70
SMA	61	101	127	138	140	115	32	34	15	2	375	388	763
SMK	50	78	95	77	85	51	27	17	12	1	296	224	493
Jumlah	359	940	792	1539	1760	2070	854	598	138	62	3.903	5.382	9.285

Di Kabupaten Semarang Tahun 2006

Sumber : Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang

Dari tabel I.2 dan I.3 dapat dilihat bahwa jumlah guru SD yang sudah berijazah S-1 lebih dari **30%** (sekitar 1.105 guru) dari keseluruhan jumlah guru berijazah S-1 di Kabupaten Semarang. Selain itu jumlah guru SD di Kabupaten Semarang yang berusia diatas 51 tahun jumlahnya besar yaitu 1186 orang terdiri dari 667 orang guru laki-laki dan 58 orang guru perempuan. Bahkan yang memasuki usia pensiun juga masih banyak yaitu 60 orang guru laki-laki dan 36 guru perempuan. Oleh karena itu, sesuai dengan Pedoman Penetapan Peserta dan Pelaksanaan Sertifikasi Guru dalam Jabatan maka guru SD di Kabupaten Semarang mendapatkan kuota yang lebih besar.

2) Data hasil sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang

Berikut ini adalah tabel hasil sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.

Tabel IV.1

Rekapitulasi Hasil Sertifikasi Guru SD menurut Masa Kerja

Di Kabupaten Semarang Tahun 2006

No	Masa Kerja	Jumlah	Persentase
1.	<20 Tahun	7	19,4%
2.	20-25 Tahun	21	58,3%
3.	26-30 tahun	8	22,3%
4.	>30 tahun	0	0%
		36	100%

Sumber : Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang

Tabel IV.2

Rekapitulasi Hasil Sertifikasi Guru SD menurut Masa Kerja

Di Kabupaten Semarang Tahun 2007

No	Masa Kerja	Jumlah	Persentase
1.	<20 Tahun	70	28,6%
2.	20-25 Tahun	149	60,8%
3.	26-30 tahun	19	7,7%
4.	>30 tahun	7	2,9%
		245	100%

Sumber : Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang

Tabel IV.1 dan IV.2 menunjukkan bahwa faktor masa kerja sangat berpengaruh terhadap kelulusan sertifikasi. Pada tahun 2006 dan 2007, guru SD yang lulus sertifikasi memiliki masa kerja di atas 20 tahun. Ini menunjukkan penghargaan pemerintah kepada guru yang sudah mengabdikan sekian lama mendapat prioritas mendapatkan tunjangan profesi.

b. Struktur Organisasi Panitia Pelaksana Sertifikasi Kabupaten Semarang

Berikut ini adalah struktur organisasi panitia pelaksana sertifikasi Kabupaten Semarang

Penanggung jawab	:	Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang Ir. Anang Dwinanta, MM
Ketua	:	Kepala Bidang Tenaga Pendidik Dra. Dewi Pramuningsih, MM
Sekretaris	:	Kepala Seksi Mutasi Tenaga Pendidik Drs. Acyadi Yusri, MM
Bendahara	:	Kepala Seksi Pengembangan Tenaga Pendidik Dra. Sukarni
Pelaksana	:	Staf Bidang Tenaga Pendidik Mahasiswa magang dari Polines UNDIP jurusan ICT

2. Analisis data

Implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang secara legal didasarkan atas UU No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan dan Permendiknas Nomor 18 tahun 2007 tentang Sertifikasi bagi Guru dalam Jabatan.. Sertifikasi guru pada dasarnya diorientasikan kepada guru prajabatan dan guru dalam jabatan. Mengingat kondisi dan tuntutan yang ada, maka program sertifikasi guru untuk sementara diprioritaskan bagi guru dalam jabatan.

Sertifikasi guru dalam jabatan dilakukan melalui (1) Penilaian Portofolio, dan (2) Jalur Pendidikan. Sertifikasi melalui penilaian portofolio didasarkan pada Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) Nomor 18 Tahun 2007. Penilaian portofolio merupakan pengakuan atas pengalaman profesional guru dalam bentuk penilaian terhadap kumpulan dokumen yang mencerminkan kompetensi guru. Komponen penilaian portofolio mencakup: (1) kualifikasi akademik, (2) pendidikan dan pelatihan, (3) pengalaman mengajar, (4) perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran, (5) penilaian dari atasan dan pengawas, (6) prestasi akademik, (7) karya pengembangan profesi, (8) keikutsertaan dalam forum ilmiah, (9) pengalaman organisasi di bidang kependidikan dan sosial, dan (10) penghargaan yang relevan dengan bidang pendidikan. Pola ini diorientasikan kepada guru senior yang memiliki pengalaman mengajar yang cukup.

Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang sebagai pelaksana sertifikasi di tingkat daerah memiliki tanggung jawab untuk meneruskan informasi dalam bentuk sosialisasi sertifikasi kepada guru. Materi sosialisasi antara lain mencakup: (1) prosedur dan tatacara pendaftaran, (2) prosedur dan tatacara sertifikasi guru dalam jabatan, (3) peranan lembaga-lembaga terkait (dinas pendidikan provinsi, kabupaten/kota, LPTK penyelenggara, LPMP), (4) syarat mengikuti sertifikasi, (5) prosedur penyusunan portofolio dan penjelasan tentang rubrik portofolio, dan (6) jadwal penyerahan dokumen portofolio. Selanjutnya, Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang mengadministrasikan dokumen portofolio yang disusun guru beserta kelengkapan lainnya dan membuat rekapitulasi peserta sertifikasi, selanjutnya menyerahkan dokumen portofolio dan rekapitulasi tersebut kepada Rayon LPTK penyelenggara sertifikasi. Daftar rekapitulasi tersebut juga diserahkan kepada dinas pendidikan provinsi untuk direkap menjadi peserta sertifikasi tingkat provinsi.

Dalam proses implementasi kebijakan pemerintah tentang sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang hal-hal yang perlu diperhatikan sebagai faktor yang mempengaruhi proses pelaksanaannya adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi implementor, struktur birokrasi dan lingkungan eksternal yaitu lingkungan sosial ekonomi.

a. Komunikasi

Komunikasi dalam implementasi sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang dilakukan pada saat sosialisasi, pengumpulan berkas portofolio maupun dalam pengumuman hasil sertifikasi. Dalam tiga kali periode pelaksanaan sertifikasi yaitu tahun 2006, 2007, dan 2008,

pelaksanaan sosialisasi berjalan lancar. Strategi yang digunakan untuk memudahkan sosialisasi dari dinas adalah dengan membagi kecamatan-kecamatan di Kabupaten Semarang menjadi 4 (empat) wilayah eks kawedanan yaitu wilayah Ungaran, Ambarawa, Pabelan dan Tengaran.

Penyampaian informasi cukup baik ditandai dengan adanya *sharing* informasi oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang kepada UPTD Kecamatan ataupun langsung kepada guru, sebagaimana yang diungkapkan oleh Kasi Mutasi Tenaga Pendidik (Mutendik) Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang, Drs. Acmedi Yusri,

“Penyampaian informasi lancar. Para guru SD juga memiliki daya tangkap yang baik mengenai informasi sertifikasi ini. Karena ini merupakan program yang akan rutin diadakan oleh pemerintah, maka informasi yang diberikan kan bersifat lanjutan. Artinya para guru bisa mendapat informasi sebelumnya dari teman guru yang sudah lulus.” (Wawancara tanggal 12 Juni 2008)

Hal ini dibenarkan oleh salah satu peserta FGD,

“Kami dikumpulkan oleh UPTD Kecamatan tentang daftar nama guru yang masuk daftar peserta sertifikasi tahun 2008 ini, kemudian sedikit-sedikit kami disuruh mengkaji dari senior yang sudah lulus. Kemudian kami mengikuti sosialisasi dari dinas untuk menerima penjelasan penyusunan portofolio”. (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Ketua Lembaga Pengembangan Pendidik dan Profesi Universitas Negeri Semarang / Ketua Pelaksana Sertifikasi Rayon 12, Drs. Sugiyo, M.Si memberikan pendapatnya,

“ Komunikasi yang kami lakukan adalah dalam bentuk sosialisasi namun tidak langsung kepada guru namun ke lembaga yaitu Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang. Yang jadi kendala mungkin dari dinas kepada para guru karena wilayah Kabupaten Semarang yang luas dan daerahnya ada yang di gunung-gunung sehingga mengalami kesulitan. Intinya dari versi kami, LPTK, tidak ada hambatan yang berarti dalam sosialisasi sertifikasi ini. ” (Wawancara tanggal 28 Juni 2008)

Program sertifikasi ini diagendakan pemerintah secara rutin setiap tahun sehingga informasi yang diberikan bersifat lanjutan. Frekuensi pelaksanaan sosialisasi sertifikasi guru di Kabupaten Semarang adalah sekali setiap tahun untuk tiap tingkat pendidikan SD, SMP dan

SMA sebagaimana penjelasan dari Kasi Mutasi Tenaga Pendidik (Mutendik) Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang, Drs. Acyadi Yusri,

Sosialisasi ini kami lakukan setiap tahun sekali untuk tiap tingkat pendidikan SD, SMP dan SMA. Seperti yang sudah saya katakan tadi, sosialisasi dilaksanakan di tiap wilayah eks karisidenan sesuai jadwal dari pedoman pusat. Dalam sosialisasi ini kami membawa CD dan fotokopian buku pedoman pelaksanaan sertifikasi. Namun guru harus memfotokopi sendiri kalau ada yang membutuhkan. (Wawancara tanggal 12 Juni 2008)

Dalam sosialisasi ini, pihak dinas terhambat keterbatasan dana sehingga guru harus menggandakan CD maupun buku pedoman sendiri. Salah satu peserta FGD menuturkan bahwa,

”Kemudian dari dinas menunjukkan buku pedoman sertifikasi, tapi kami diberitahu tidak ada dana untuk fotokopi, sehingga kami pun masing-masing berusaha untuk mendapatkan.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Terkait permasalahan dana dalam sosialisasi maka sarana dan prasarana dalam penyampaian informasi juga sangat tergantung kondisi di lapangan. Hal ini diakui oleh Kasi Mutasi Tenaga Pendidik (Mutendik) Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang, Drs. Acyadi Yusri,

“Jujur saja, untuk masalah sarana dalam penyampaian informasi kami sangat tergantung kondisi di lapangan. Karena memang kami tidak ada dana khusus untuk pelaksanaan sertifikasi ini. Kalau pas ada jadwal pelaksanaan sosialisasi, kami koordinasi di lapangan untuk mempersiapkan tempat, LCD dan komputer.” (Wawancara tanggal 12 Juni 2008)

Dalam penyampaian informasi, pelaksanaan sosialisasi sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang menggunakan media yang beragam. Selain informasi lisan yang disampaikan pada saat sosialisasi, pihak dinas menyediakan CD dan fotokopi namun guru harus mengganti biaya kopiannya. Selain itu dinas juga menyediakan papan informasi pelaksanaan sertifikasi. Bahkan seperti yang dituturkan oleh salah satu guru peserta FGD bahwa informasi juga bisa diakses lewat internet,

” Ya, saya menyuruh anak saya buka internet, cari informasi, ” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Para pelaksana sertifikasi Kabupaten Semarang senantiasa menyampaikan kepada guru-guru SD yang mendapat kesempatan sertifikasi bahwa tujuan sertifikasi adalah meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia. Hal ini dilakukan untuk menjaga kekonsistenan informasi tentang program sertifikasi. Mereka selalu menekankan bahwa sertifikasi ini bukan sebagai tujuan akhir namun sebagai salah satu cara atau proses untuk menjadi guru yang profesional. Menurut pengakuan para guru SD peserta FGD banyak guru SD ikut seminar hanya untuk berburu sertifikat saja, tanpa antusiasme memperoleh ilmu dari materi seminarnya. Keadaan ini sangat memprihatinkan karena berarti masih banyak guru yang tidak mementingkan peningkatan pengetahuan dan wawasan namun lebih mementingkan atribut-atribut atau simbol-simbol.

Informasi dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang ini meskipun sudah disosialisasikan kepada peserta namun masih ada berbagai permasalahan. Permasalahan ini antara lain adanya informasi yang simpang siur mengenai persyaratan masa kerja guru, format portofolio dan format Rencana Pelaksanaan Pembelajaran (RPP). Hal ini diperkuat dari pernyataan salah seorang guru peserta FGD,

”Informasi dari dinas dan dari LPTK ada ketimpangan. Bahwa dari dinas masa kerja dimulai dari masa calon pegawai tapi dari asesor boleh dari masa wiyata bakti. Kemudian, mengenai penyusunan RPP juga ada perbedaan. Kalau dari dinas kita diminta lengkap komplit dan rapi, tapi dari asesor antara tiap orang harus berbeda.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Hasil observasi peneliti pada saat pengumpulan berkas portofolio, masih ada guru SD yang kebingungan terutama guru SD yang swasta tentang kepastian persyaratan masa kerja. Informasi tentang persyaratan masa kerja tiap tahun berubah-ubah. Meskipun dalam Buku 2 tentang Pedoman Sertifikasi Guru dalam Jabatan melalui Penilaian Portofolio, telah jelas mengatur tentang persyaratan masa kerja minimal bagi guru yang berhak mengikuti sertifikasi namun

kenyataan di lapangan masih ada guru yang nekat mengajukan diri ikut sertifikasi dengan masa kerja masih 2 tahun. Kesalahan kecil juga terjadi pada saat pengisian nomer antara lain Nomer Induk Pegawai (NIP), Nomer Unik Pendidik dan Tenaga Kependidikan (NUPTK) dan penulisan bidang studi. Namun hal ini tidak terlalu mengganggu proses pelaksanaan sertifikasi.

Kesadaran para guru SD bahwa kalau sudah tersertifikasi maka diakui profesionalismenya serta mendapatkan tunjangan profesi menjadi faktor pendukung dalam komunikasi pelaksanaan sertifikasi ini. Hal ini sesuai pernyataan Kasi Mutasi Tenaga Pendidik (Mutendik) Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang, Drs. Acyadi Yusri,

”Faktor pendorongnya tentu saja adalah bahwa mereka para guru itu tahu kalau sudah tersertifikasi maka mereka sudah diakui profesionalismenya dan mendapatkan tunjangan profesi. Ini yang menjadikan animo mereka sangat besar dalam sosialisasi sehingga proses komunikasi berjalan lancar.” (Wawancara tanggal 12 Juni 2008)

Kesadaran ini menjadikan animo mereka sangat besar dalam sosialisasi sehingga proses komunikasi berjalan lancar. Salah seorang guru SD peserta FGD yang memiliki masa kerja di atas 20 tahun menyampaikan,

“Penjelasan di tingkat kabupaten sudah jelas. Waktu yang diberikan sama yaitu 1 minggu. *Njenengan nek pirso*, flash disk saya laris dipinjam teman-teman. Angkatan yang pertama saja bisa jalan apalagi yang sesudahnya.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Pelaksana yaitu Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang menyebutkan bahwa waktu sebagai faktor penghambat, sebagaimana diungkapkan oleh Kasi Mutasi Tenaga Pendidik (Mutendik) Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang, Drs. Acyadi Yusri,

”Sedangkan kalau faktor penghambatnya tentu saja adalah waktu. Waktu yang diberikan kepada kami sebagai pihak yang bertanggungjawab cukup besar dalam pelaksanaan sertifikasi ini maupun kepada guru dalam pengumpulan berkas portofolio sangat sempit. Guru hanya diberikan waktu paling 1 minggu untuk menyelesaikan berkas portofolionya. Ini kan sangat singkat, padahal mereka juga harus menjalankan tugas mengajarnya juga. (Wawancara tanggal 12 Juni 2008)

Para guru SD peserta sertifikasi juga mengeluhkan sempitnya waktu yang diberikan untuk pengumpulan berkas portofolio. Para guru SD ini hanya diberikan waktu maksimal 10 hari setelah mengikuti sosialisasi untuk menyelesaikan berkas portofolionya.

Kondisi ini menyulitkan mereka karena mereka tidak bisa meninggalkan tugas mengajar dan kemasyarakatan yang lain, seperti yang dikeluhkan oleh seorang guru SD peserta FGD,

“Kesulitan kita dalam pengumpulan berkas adalah sangat banyaknya pekerjaan yang harus kita selesaikan. *Nawu napung* gitu, sehingga repot dalam pengumpulan berkas-berkas.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Namun permasalahan waktu itu seharusnya tidak menjadi hambatan, seperti yang diungkapkan oleh Ketua Lembaga Pengembangan Pendidik dan Profesi Universitas Negeri Semarang / Ketua Pelaksana Sertifikasi Rayon 12, Drs. Sugiyo, M.Si,

“Sebenarnya alasan sosialisasi sangat mendadak ini bisa diantisipasi dengan menyusun portofolio sekarang meski belum ditunjuk. Kan pasti ada entah kapan, yang penting siapkan saja sekarang. Sebenarnya kuota yang tidak bisa terpenuhi ini tidak cuma kesalahan dinas. Misalnya seperti ini jelas mundur, penilaian bulan Juni seharusnya, akhir Mei sudah masuk. Sosialisasi di LPMP dilaksanakan akhir April hampir Mei. Alasan klasik bahwa waktu terlalu mepet itu bisa diatasi. Seharusnya menyiapkan dari sekarang. Tapi, budaya kita kalau tidak ditunjuk ya tidak membuat apalagi mau ngumpulin berkas.” (Wawancara tanggal 28 Juni 2008)

Untuk mengatasi persoalan terbatasnya waktu tersebut, pihak Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang telah koordinasi UNNES sebagai LPTK penilai untuk memberikan kelonggaran waktu pengumpulan. Ini dibenarkan oleh Ketua Lembaga Pengembangan Pendidik dan Profesi Universitas Negeri Semarang / Ketua Pelaksana Sertifikasi Rayon 12, Drs. Sugiyo, M.Si,

“Ada rentang waktu yang kami berikan dalam pengumpulan berkas ini. Memang Kabupaten Semarang meminta mundur supaya tidak terlalu tergesa-gesa karena jumlah guru yang sangat bervariasi. Misalnya, harusnya mengumpulkan tanggal 20, Kabupaten Semarang minta tanggal 25. Tapi ini bukan terlambat karena masih ada waktu tenggang sampai 30. Sejauh ini menurut data kami, pengumpulan berkas dari Kabupaten Semarang termasuk lancar.” (Wawancara tanggal 28 Juni 2008)

b. Sumber Daya

Sumber daya dalam pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang dari sisi staf memiliki kemampuan yang cukup baik namun jumlahnya masih kurang memadai. Hal ini mengingat banyaknya pekerjaan yang harus diselesaikan dalam pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Pelaksananya adalah semua staf bidang tenaga pendidik berjumlah 13 orang dan dibantu oleh 5 orang mahasiswa magang dari D3 Polines UNDIP jurusan ICT untuk membantu *mengentry* data. Pada tahun 2006 mereka harus memverifikasi berkas portofolio guru sebanyak 101 dan 73 merupakan berkas guru SD. Kemudian pada tahun 2007 menverifikasi sebanyak 654 dan 337 merupakan berkas guru SD. Tahun ketiga 2008 ini jumlah berkas yang harus diperiksa sebanyak 978 dan merupakan 406 merupakan berkas guru SD. Beberapa peserta FGD juga mengeluhkan antrean yang panjang pada saat pengumpulan berkas portofolio.

”Itu saja sampai malam, kan berarti kekurangan tenaga. Karena tahun 2006 itu pengumpulan berkas portofolio jadi 1 antara guru SD, SMP, SMA. Waktu itu sangat kewalahan, apalagi tiap orang harus mengumpulkan 3 bendel dengan ketebalan yang beragam dan pada saat menyerahkan harus ada tanda terima” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Peserta yang lain juga mengeluhkan,

” Masih kekurangan meski ditambah tenaga sehingga terjadi antrian panjang karena jumlah guru yang ikut sertifikasi tahun 2008 tambah banyak.” Waktu yang dijadwalkan dari Departemen Pendidikan Nasional juga sangat sempit yaitu sekitar 3 minggu. Meskipun ada permasalahan yaitu kekurangan tenaga pelaksana dan waktu namun Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang tetap mampu menyelesaikan tanggung jawabnya. ” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Hal ini dibenarkan oleh salah satu guru SD peserta FGD,

”Kabupaten Semarang dalam pengumpulannya termasuk lebih dulu dari kabupaten yang lain. Kota Salatiga selisih 10 hari lebih. Bahkan ketika Kabupaten Semarang sudah memasuki batas waktu akhir, Kabupaten Boyolali belum apa-apa.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Tingkat pendidikan para pelaksana sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang cukup baik yaitu minimal SMA. Dari 13 orang staf, 7 orang berlatar belakang pendidikan S1 dan 2 orang berpendidikan S2 yaitu Kasi Mutasi Tenaga Pendidik dan Kepala Bidang Tenaga Pendidik. Tingkat pendidikan ini juga dibarengi dengan tingkat keterampilan yang cukup karena separuh lebih sudah terampil mengoperasikan komputer.

Dengan bekal pengalaman dari waktu ke waktu maka pelaksana sertifikasi Kabupaten Semarang mampu menyelesaikan tugas dengan semakin baik. Hal ini diakui oleh Kasi Mutasi Tenaga Pendidik (Mutendik) Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang, Drs. Acyadi Yusri,

”Kemampuan pelaksana rata-rata baik. Namun memang yang bisa mengakses atau menggunakan komputer baru sebagian. Namun tidak menjadi kendala karena pekerjaan yang tidak menggunakan komputer misal verifikasi data kan juga banyak.” (Wawancara tanggal 12 Juni 2008)

Hal ini disebabkan karena semakin banyak pengalaman menghadapi para guru dengan permasalahannya yang beragam. Bekal pengalaman menjadi modal yang utama karena pelaksana sertifikasi Kabupaten Semarang dalam melaksanakan tugasnya tidak menerima pelatihan teknis namun hanya mengikuti sosialisasi di tingkat propinsi yang dilaksanakan di Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP) Jawa Tengah.

Informasi sebagai salah satu sumber daya yang dimiliki oleh pelaksana sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang ini sudah cukup memadai namun dibutuhkan keaktifan guru untuk mengakses informasi tersebut. Bahkan untuk memudahkan akses informasi tersebut, ruangan kantor bidang tenaga pendidikan Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang ini buka sampai malam. Informasi tersebut berupa informasi lisan dari penjelasan staf pelaksana maupun dalam bentuk buku pedoman sebagai acuan pelaksanaan sertifikasi. Ada 7 buku yang disediakan yaitu Buku 1 Pedoman Penetapan Peserta, Buku 2 Pedoman Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Melalui Penilaian Portofolio, Buku 3 Panduan Penyusunan Portofolio, Buku 4 Pedoman Sertifikasi Guru

Dalam Jabatan Melalui Penilaian Portofolio – Untuk Guru, Buku 5 Rambu-Rambu Pelaksanaan Pendidikan Dan Latihan Profesi Guru (PLPG), Buku 6 Pedoman Penyelenggaraan Program Sertifikasi Guru dalam Jabatan Melalui Jalur Pendidikan, Buku 7 Rambu-Rambu Penyusunan Kurikulum Sertifikasi Guru dalam Jabatan Melalui Jalur Pendidikan. Namun yang menjadi kendala dalam penyediaan informasi ini adalah pihak dinas hanya menyediakan masternya dan para guru harus menggandakan sendiri. Hal ini disebabkan tidak ada dana khusus dalam pelaksanaan sertifikasi di Kabupaten Semarang. Hal ini ditegaskan oleh Kasi Mutasi Tenaga Pendidik (Mutendik) Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang, Drs. Acyadi Yusri,

”Dari sosialisasi tingkat propinsi kami hanya mendapat 5 set buku pedoman. Kami hanya memfotokopikan 1 per UPTD Kecamatan. Kami memang tidak ada anggaran untuk menggandakan. Itu saja menggunakan dana anggaran rutin bidang tendik. Biasanya guru segera memperbanyak sendiri.” (Wawancara tanggal 12 Juni 2008)

Selanjutnya, dari sisi wewenang, maka ketepatan dan efektifitas pelimpahan wewenang pelaksana sudah baik. Hal ini diperkuat oleh pernyataan beberapa peserta FGD,

”Di luar Kecamatan Ungaran, pelaksanaan dibantu oleh UPTD Kecamatan, namun tetap bisa berjalan.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Sedangkan peserta lain menyatakan,

”Saya rasa efektif, mengapa, karena tugas-tugas bisa terselesaikan. Meski birokrasi di kecamatan hanya memandu karena sosialisasi tetap di Kabupaten namun pelaksanaan berjalan lancar.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Fasilitas sebagai salah satu komponen sumberdaya dalam pelaksanaan sertifikasi ini kurang memadai. Anggaran khusus untuk pelaksanaan sertifikasi di Kabupaten Semarang tidak ada. Bahkan peneliti menemukan kesimpangsiuran permasalahan anggaran ini. Informasi yang diberikan dari pihak Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang bahwa dana itu ada di LPTK sedangkan di tingkat daerah tidak ada. Ketika peneliti melacak ke LPTK maka jawaban yang

diberikan oleh LPTK Rayon 12 yaitu Universitas Negeri Semarang seperti yang dijelaskan oleh Drs. Sugiyo adalah,

”Saya sendiri juga ga tahu. Dana yang ke kami hanya untuk operasionalisasi ke kami. Coba tanya ke dinas karena itu sudah menjadi urusan dinas. Kami cuma ada dana sosialisasi. Dana di LPTK ini hanya untuk pelaksanaan sertifikasi sampai pemberian sertifikat, bahkan sampai PLPG 90 jam. Untuk peserta, mereka hanya kehilangan untuk transport. Nah, dana itu kami ga tahu, malah dinas yang mungkin lebih tahu.” (Wawancara tanggal 28 Juni 2008)

Dari jawaban tersebut maka yang menjadi permasalahan adalah ketidakjelasan adanya anggaran, padahal beberapa guru sudah mendapat informasi tentang dana sertifikasi tersebut, seperti yang diungkapkan oleh salah satu peserta FGD,

”Ada informasi dari Pak Darto, cawagub Jateng pada saat sosialisasi pemilihan gubernur, ada dana sertifikasi sekitar 2 juta perorang, tetapi *kog* sampai bawah tidak ada sesenpun. Bahkan untuk sosialisasi, konsumsi harus iuran sendiri. Sampai 2008 ini katanya juga belum ada. Yang jelas dinas ga ada dana untuk sertifikasi, sehingga guru harus iuran untuk sosialisasi sertifikasi.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Selama pelaksanaan sertifikasi guru SD periode tahun 2006, tahun 2007 dan tahun 2008, Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang selalu melaksanakan koordinasi dengan UPTD Kecamatan, forum Musyawarah Kepala-Kepala Sekolah (MKKS) SMP maupun SMA dan bahkan langsung kepada guru-guru. Hal ini dilakukan untuk mengatasi permasalahan tidak adanya anggaran, seperti diakui oleh Kasi Mutendik, Drs. Acyadi Yusri,

”Dana kami minim karena dari pusat memang tidak mengalokasikan dana pelaksanaan di tingkat kabupaten, ya tentu saja, pendukungnya adalah para peserta sendiri. Mereka mau iuran untuk pelaksanaan sertifikasi ini. Sedangkan faktor penghambatnya ya terus terang dana tadi. Kita mau nambah sarana, tidak ada uang untuk beli, mau bayar insentif juga tidak ada dana.” (Wawancara tanggal 12 Juni 2008)

Kondisi tersebut juga dibenarkan oleh para guru SD,

”Alokasi anggaran kami tidak tahu, yang jelas untuk kegiatan kami iuran. Semua swadaya sendiri. Sarana prasarana ya sendiri. Anggaran di lapangan tidak ada.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Fasilitas lain yang dibutuhkan dalam pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang adalah sarana dan prasarana. Sarana dan prasarana yang dimiliki Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang antara lain ruang kerja, komputer sebanyak 7 unit, terdiri dari 1 desktop dan 6 laptop, printer, dan sejumlah ATK. Pada saat observasi, peneliti menjumpai tidak ada tempat pemberkasan tersendiri. Semua berkas yang akan dikirim ke LPTK ditumpuk di ruang kerja staf sehingga terkesan penuh dan tidak rapi. Hal itu tentu saja mempengaruhi kenyamanan para staf dalam melaksanakan pekerjaannya.

Untuk semua kegiatan pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang mulai tahun 2006, 2007 dan 2008 menggunakan anggaran bidang tenaga pendidik. Penggunaan anggaran maupun sarana prasarana sangat efisien karena minimnya dana yang dimiliki. Upaya yang telah ditempuh oleh pelaksana adalah melakukan koordinasi dengan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang untuk mengajukan usulan dana pelaksanaan sertifikasi.

c. Disposisi Implementor

Suatu kebijakan akan berhasil secara efektif dan efisien jika para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Sikap para pelaksana sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang ini sangat baik dan mendukung sebagaimana diungkapkan oleh Kasi Mutendik, Drs. Acyadi Yusri,

”Kalau sikap pelaksana saya rasa, cukup baik. Meski tanpa mendapat insentif mereka kerja sampai lembur untuk mengurus berkas portofolio para guru. Dalam menghadapi segala persoalan dalam pemberkasan, mereka juga saya nilai sabar meskipun capek luar biasa.

Persoalannya itu macem-macam lo, apalagi ini kan yang diurusi adalah guru-guru yang nuwun sewu, sudah senior atau sepuh. Jadi ya, kudu ekstra sabar.” (Wawancara tanggal 12 Juni 2008)

Mereka sanggup kerja lembur untuk mengadministrasikan dokumen portofolio yang disusun guru beserta kelengkapan lainnya. Pekerjaan mereka yang lain adalah membuat rekapitulasi peserta sertifikasi untuk selanjutnya menyerahkan dokumen portofolio dan rekapitulasi tersebut kepada Rayon LPTK penyelenggara sertifikasi. Selain itu mereka juga harus menyerahkan rekapitulasi tersebut kepada dinas pendidikan provinsi untuk direkap menjadi peserta sertifikasi tingkat provinsi. Dalam menghadapi segala persoalan dalam pemberkasan maupun keluhan dari para guru tentang kekurangjelasan informasi sertifikasi guru SD, mereka tetap bersikap sabar. Hal ini diakui oleh salah satu peserta FGD,

”Baik, ramah namun jika ada marahnya ya wajar karena yang dilayani sebanyak itu. Capeknya bukan cuma tenaga tapi juga pikiran. Pelayanan bagus bahkan ada yang kurang foto, kami dihubungi.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Kepatuhan para pelaksana diwujudkan dalam bentuk komitmen yang baik untuk menyelesaikan tugasnya bahkan sering bekerja sampai malam. Komitmen yang baik dari para pelaksana ini diakui oleh salah satu guru peserta FGD,

”Tidak hanya baik tapi sangat baik. Karena jika ada kekurangan mesti dikasih tahu.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Peserta FGD lain menambahkan,

”Pengisian data sangat dibantu bahkan diperiksa satu persatu.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Terkait banyaknya pekerjaan yang harus diselesaikan para pelaksana maka perlu adanya pemberian insentif. Untuk melaksanakan kebijakan pemerintah tentang sertifikasi guru ini jam

kerja mereka menjadi bertambah di atas rata-rata. Pihak pelaksana sudah berusaha mengajukan usulan uang lembur namun menemui kesulitan dalam pengadministrasiannya.

Yang menarik adalah pengakuan para guru SD yang telah mengikuti sertifikasi. Mereka mengakui bahwa meskipun bekerja tanpa insentif, para pelaksana tidak melakukan pemungutan dana tidak resmi kepada para guru. Hal ini ditegaskan dari pernyataan salah seorang guru peserta FGD,

”Tidak ada. Jelas untuk pemberian amplop tidak ada. Itu rawan sekali.” Pernyataan tersebut diperkuat oleh pengakuan peserta yang lain, ”Untuk Kabupaten Semarang tidak ada yang berani melakukan pemungutan dana kami berani menjamin.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Pernyataan ini juga dibenarkan oleh Ketua Lembaga Pengembangan Pendidik dan Profesi Universitas Negeri Semarang / Ketua Pelaksana Sertifikasi Rayon 12, Drs. Sugiyo, M.Si,

”Kalau saya pas ada acara ke Jakarta, mendapat cerita ada oknum yang meminta uang ke guru yang mau disertifikasi, tapi di daerah ini, di Rayon 12 saya tahu ga ada, *alhamdulillah*. Tapi saya tidak tahu persis di daerah lain.” (Wawancara tanggal 28 Juni 2008)

d. Struktur Birokrasi

Pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang ini didukung oleh efektifitas struktur organisasi yang baik. Pimpinan dan semua staf terlibat dan mempunyai andil yang proporsional. Pembagian kerja berjalan baik sehingga mereka mampu menyelesaikan tanggungjawabnya sesuai yang dijadwalkan. Hal ini diakui oleh salah satu peserta FGD,

”Pelaksanaan tahun 2008 ini, bahkan Bu Dewi, Ibu Kepala Bidang Tenaga Kependidikan juga terlibat langsung.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Keterlibatan semua komponen ini juga merupakan syarat keberhasilan implementasi kebijakan pemerintah tentang sertifikasi guru. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Ketua

Lembaga Pengembangan Pendidik dan Profesi Universitas Negeri Semarang / Ketua Pelaksana
Sertifikasi Rayon 12, Drs. Sugiyo, M.Si,

”Menurut saya memang mestinya keterlibatan kepala dinas, kasi dan kabid ketenagaan. Yang paling penting, merekalah yang paling tahu nasib guru-guru di daerah dan kondisi di daerah. Saya kira pelaksanaannya sudah sesuai berjalan efektif.” (Wawancara tanggal 28 Juni 2008)

Koordinasi internal yaitu dalam kepanitiaan sertifikasi Kabupaten Semarang berjalan baik. Hal ini ditegaskan oleh Bapak Achmadi Yusri,

”Koordinasi ke dalam atau antar panitia sertifikasi Kabupaten Semarang berjalan baik. Bapak Kepala Dinas, juga sering memberikan arahan yang bermanfaat bagi pelaksanaan sertifikasi ini.” (Wawancara tanggal 12 Juni 2008)

Begitu juga dengan koordinasi eksternal Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang dengan LPTK, LPMP maupun dinas pendidikan propinsi. Kesatuan perintah berjalan sesuai yang diharapkan dengan mengacu pada struktur organisasi pelaksana sertifikasi guru tingkat Kabupaten Semarang. Jika dalam pelaksanaan sertifikasi menemui masalah maka para pelaksana bisa mengacu pada buku pedoman atau konsultasi dengan lembaga terkait.

Dengan memenuhi standar prosedur operasional (SPO) dalam buku pedoman pelaksanaan sertifikasi guru SD, diharapkan keberhasilan sertifikasi guru SD mengalami peningkatan. Untuk tahun 2007 prosentase kelulusan meningkat dibanding 2006. Tahun 2006 prosentase kelulusan hanya 45% sedangkan pada tahun 2007 menjadi 72%. Namun tingkat kelulusan secara umum untuk guru SD, SMP maupun SMA Kabupaten Semarang masih di bawah 50%. Hal ini diakui oleh Kasi Mutendik Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang, Drs. Achmadi Yusri,

”Sudah sesuai, kami memenuhi jadwal yang ditetapkan oleh LPTK dalam pengumpulan berkas. Namun jumlah peserta yang lulus sertifikasi belum sesuai yang kami harapkan, karena prosentase kelulusan tahun 2006, tahun 2007 masih kurang dari 75%.” (Wawancara tanggal 12 Juni 2008)

Permasalahan lain terkait standar keberhasilan adalah pemenuhan kuota, seperti yang dijelaskan oleh Ketua Lembaga Pengembangan Pendidik dan Profesi Universitas Negeri Semarang / Ketua Pelaksana Sertifikasi Rayon 12, Drs. Sugiyo, M.Si,

”Kalau pengumpulannya memenuhi jadwal, hanya kuotanya yang tidak memenuhi. Yang menentukan kuotanya kan dari pemerintah dalam hal ini Departemen Pendidikan Nasional. Misalnya dalam daftar kami, Kabupaten Semarang kuotanya 919, nanti tinggal kami mencocokkan dengan berkas yang masuk. Nah, 2 periode kemaren Kabupaten Semarang termasuk yang tidak bisa memenuhi kuota. Faktor yang menyebabkan kabupaten tidak bisa memenuhi kuota itu antara lain, dalam mengumpulkan portofolio guru batas waktu tidak cukup, sehingga ditinggal. Kemudian yang kedua, pembatasan bagi guru yang swasta, minimal masa kerja 5 tahun sehingga jatahnya dikurangi menjadi 15 %. Nah, kalau tidak maka diganti dengan guru negeri. Selanjutnya, karena sosialisasi kepada guru yang mendadak maka tidak bisa memenuhi kuota.” (Wawancara tanggal 28 Juni 2008)

e. Lingkungan Sosial Ekonomi

Peran sosial guru SD di masyarakat merupakan faktor pendukung keberhasilan implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Selama ini banyak guru SD yang memiliki kiprah penting di lingkungan sekitarnya. Banyak dari mereka dijadikan tokoh masyarakat sebagai panutan warga sekitar. Selain itu kegiatan di masyarakat dalam penilaian portofolio juga dapat dijadikan sebagai nilai tambah nilai akademiknya. Hal ini memiliki implikasi bahwa apabila nanti seorang guru yang sudah lulus sertifikasi maka guru tersebut sudah diakui profesionalitasnya perannya di masyarakat juga akan semakin baik.

Sambutan dari masyarakat terhadap program sertifikasi guru SD ini juga baik. Hal ini dibenarkan oleh para guru peserta sertifikasi,

”Kalau ada guru yang sudah bersertifikasi sering dikasih selamat dari tetangga, wah besok syukuran nih.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Sementara itu, tunjangan profesi sebesar 1 kali gaji pokok yang diterima para guru yang lulus sertifikasi juga akan membawa dampak kecemburuan sosial. Kecemburuan ini bukan saja dialami oleh pegawai non guru namun juga sesama guru yang belum mendapat kesempatan mengikuti sertifikasi. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh beberapa guru peserta FGD,

”Sikap teman kadang lain atau sinis. Tapi semua juga memacu semangat yang belum bersertifikasi, sehingga terpacu untuk kuliah untuk memenuhi syarat sertifikasi”. (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Peserta lain juga mengungkapkan,

”Tidak hanya non guru, sesama guru juga terdapat kecemburuan bila ada guru yang belum bersertifikasi.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Namun para guru yang telah lulus sertifikasi ini juga mampu menanggapi dengan positif, seperti yang diusulkan oleh salah satu peserta FGD yang lain,

”Kalo ada seloroh dari teman-teman kan bisa kita tanggapi dengan positif. Dengan memberikan dorongan ke teman-teman agar ikut kuliah.” (FGD tanggal 14 Juni 2008)

Program sertifikasi bagi guru SD ini memberikan harapan bagi peningkatan kualitas pendidikan karena guru akan lebih konsentrasi pada tugas sebagai pendidik. Ketua Lembaga Pengembangan Pendidik dan Profesi Universitas Negeri Semarang / Ketua Pelaksana Sertifikasi Rayon 12, Drs. Sugiyo, M.Si menjelaskan,

“Harapan ke depan dengan berhasilnya program sertifikasi guru maka kualitas pendidikan semakin naik, kinerja guru semakin bagus. Dengan tunjangan itu diharapkan guru menjadi lebih baik karena kita tahu banyak guru yang *nyambi* tukang ojek. Bagi saya pribadi, sebutan guru profesional itu benar-benar profesional. Guru itu singkatan dari dia punya Gagasan yang baik, kemudian banyak Usaha dalam pembelajarannya, memiliki Rasa kasih sayang dan yang terakhir Utama perilakunya. Kalau guru bisa mewujudkan semua itu maka guru akan benar-benar profesional.” (Wawancara tanggal 28 Juni 2008)

Terkait realisasi tunjangan profesi masih ada kekhawatiran karena kesulitan ekonomi yang dihadapi negara kita. Tiap tahun anggaran pemerintah harus menganggarkan penambahan gaji di luar gaji rutin sebesar 2,7 trilyun untuk tunjangan profesi guru tersebut. Dengan kondisi ekonomi seperti sekarang ini para guru dan pelaksana berharap semoga janji pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan guru terutama guru SD segera dapat terealisasi. Hal ini terungkap dalam pernyataan Kasi Mutendik Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang, Drs. Achmadi Yusri.

”Kalau kondisi sekarang ini memang semua serba sulit, apalagi untuk para guru SD. Dengan gaji yang pas-pasan, mereka dituntut untuk memberikan profesionalisme yang maksimal. Terkadang untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari mereka *nyambi* dagang, tani bahkan ada yang jadi tukang ojek. Kalau program sertifikasi ini bisa berjalan baik dan tunjangan sebesar gaji pokok bisa diterima kepada para guru tersebut, maka akan sangat memperbaiki kondisi ekonomi mereka. Kan, bisa bermanfaat banyak seperti untuk biaya sekolah, biasanya, kan pakai *nyekolahke* SK.

Namun, yang menjadi kekhawatiran saya adalah apabila kondisi ekonomi negara tidak segera membaik seperti ini, pemerintah nanti mau mbayar pake apa. Sebagian guru sampai pada *gojek*, nanti sertifikasi ini mau dibayar pakai nominal *yen, yen ono, yen ora yo wis.*” (Wawancara tanggal 12 Juni 2008)

Namun, masih ada keraguan dari pelaksana sertifikasi terhadap jaminan sertifikasi bagi peningkatan kualitas guru, sebagaimana diungkapkan oleh Ketua Lembaga Pengembangan Pendidik dan Profesi Universitas Negeri Semarang / Ketua Pelaksana Sertifikasi Rayon 12, Drs. Sugiyo, M.Si dalam penjelasan panjang berikut,

“Penilaian portofolio tidak bisa menjamin karena kami hanya menilai kertas sehingga dibutuhkan kesungguhan guru sendiri. Namun, banyak guru yang tidak jujur dengan memakai sertifikat teman. Dengan memanfaatkan teknologi misalnya menggunakan *scan* untuk membuat sertifikasi palsu. Namun, sekarang sudah diantisipasi harus mengumpulkan dengan yang aslinya. Sehingga perlu kami atur bagaimana agar tidak hilang. Tapi, yang asli hanya pendidikan, pelatihan dan karya ilmiah yaitu pada poin 2. Yang lain melampirkan yang tidak aslinya, seperti ijazah, kami tidak berani.

Sebenarnya dengan penilaian portofolio ini malah menguntungkan guru. Karena Konsep penilaian yang sebenarnya adalah pertama guru dites kemampuannya, kemudian diminta mengumpulkan berkas kerja untuk penilaian portofolio, dan kemudian baru dilihat kerja dia ketika mengajar di kelas. Dengan ini baru benar-benar bisa meningkatkan kualitas guru. Namun berdasar ujicoba tidak lebih dari 10% yang lulus dengan mendapat skor minimal 60. Maka akhirnya, disepakatilah nego dengan DPR dan Mendiknas. Hasilnya sertifikasi guru ini

menggunakan portofolio seperti kenaikan pangkat dosen. Ini menguntungkan bagi yang cermat dan merugikan bagi yang tidak punya catatan dokumentasi yang tertata rapi.

Tetapi kalau ditanya apakah mampu meningkatkan kualitas guru yaa belum. Maka saya mengusulkan ke propinsi agar pelaksanaan sertifikasi ini harus dikawal. Artinya harus ada tindak lanjut, *what next*. Harus ada pengawasan kinerja guru setelah disertifikasi. Mereka harus punya kontrak apa yang akan dikerjakan dalam 2 tahun ke depan.

Karena Permendiknas No 18 Tahun 2007 tentang Sertifikasi Guru dalam Jabatan melalui Penilaian Portofolio sudah diundangkan, ya itu dulu yang dipakai sebagai acuan. Kalau tentang usulan yang paling efektif. Pelaksanaan ke depan yang paling efektif adalah dengan PLPG (Pendidikan dan Latihan Profesi Guru). Kalau belum ada perundangan ya masih seperti itu.

Sertifikasi yang sudah dilakukan selama ini dengan dua jalur, yaitu yang pertama dengan jalur portofolio dan yang kedua adalah pendidikan profesi selama 1 tahun. Pendidikan profesi ini bagi guru masih muda dan pilihan, intinya guru berprestasi.

Pendidikan profesi ini kan dilakukan bagi guru sudah dalam jabatan dan belum jabatan. Bagi yang belum mengajar atau belum jabatan, pendidikan profesi dilakukan secara nasional.

Sebelumnya ditentukan jumlah kebutuhan guru misalnya dibutuhkan guru Matematika atau IPA sejumlah 1000. Kemudian ditentukan siapa yang berhak mendidik misalnya di Jawa Tengah ini LPTK yang berhak adalah Unnes, UKSW dan UNS. Kemudian dibagi dan sesuai kebutuhan daerah masing-masing.” (Wawancara tanggal 28 Juni 2008)

3. Pembahasan Hasil Penelitian

Kebijakan sertifikasi guru adalah suatu pilihan tindakan pemerintah dalam rangka memberdayakan profesi guru dan peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia melalui uji kualitas akademik dan kompetensi pendidik dalam rangka pemberian penghargaan kepada guru. Penghargaan tersebut bersifat materi berupa pemberian tunjangan profesi sebesar 1 kali gaji pokok. Kebijakan tersebut selanjutnya harus diimplementasikan karena implementasi kebijakan merupakan faktor yang paling penting bagi keberhasilan sebuah kebijakan. Tanpa diimplementasikan kebijakan publik hanya akan menjadi dokumentasi belaka. Disamping itu, hal lain yang penting juga dalam implementasi kebijakan adalah tidak semua kebijakan yang telah

diambil dan disahkan oleh Pemerintah dengan sendirinya akan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan kebijakan itu. Begitu juga dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru yang merupakan pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam dunia pendidikan. Implementasi kebijakan ini melibatkan berbagai institusi pemerintah yaitu Ditjen Dikti, Ditjen PMPTK, LPTK, LPMP, Dinas Pendidikan Provinsi, dan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota.

Kebijakan sertifikasi guru terutama bagi guru SD yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy maker* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Keberhasilan implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang ditentukan oleh banyak faktor dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain. Implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang secara umum berjalan baik.

Dalam pandangan beberapa ahli maka implementasi kebijakan dipengaruhi oleh banyak faktor. Dalam penelitian ini faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang adalah : 1) komunikasi; 2) sumberdaya; 3) disposisi; dan 4) struktur birokrasi, dan 5) kondisi sosial ekonomi.

Pertama, komunikasi. Keberhasilan implementasi kebijakan mengisyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran.

Kedua, sumberdaya. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekeurangan sumber daya untuk melaksanakan,

implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan yang efektif. Tanpa sumberdaya kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen.

Ketiga, disposisi. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen dan kejujuran. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Keempat, struktur birokrasi. Struktur organisasi yang mengimplementasi kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau *SOP*). SOP menjadi pedoman bagi implementor di dalam bertindak. Struktur birokrasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Kelima, lingkungan sosial ekonomi. Faktor ini mencakup kondisi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Suatu kebijakan dapat berhasil diimplementasikan di suatu daerah tertentu tetapi gagal diimplementasikan di daerah lain karena tergantung sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. Selain itu juga tergantung pada kondisi ekonomi masyarakat, apakah mendukung kebijakan dan lain sebagainya.

a. Komunikasi

Faktor pertama yang mempengaruhi implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang adalah komunikasi. Faktor ini meliputi transmisi, konsistensi, dan kejelasan. Informasi tentang pelaksanaan sertifikasi guru SD seperti yang dalam buku pedoman pelaksanaan sertifikasi harus diteruskan kepada personil. Tentu saja komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Keakuratan informasi ini menjadi hal yang mutlak dikuasai oleh personil pelaksana karena mereka harus menyampaikan kembali kepada sasaran kebijakan sertifikasi ini yaitu para guru SD di Kabupaten Semarang. **Para pelaksana mampu menyampaikan** informasi yang berisi materi antara lain: (1) prosedur dan tatacara pendaftaran, (2) prosedur dan tatacara sertifikasi guru dalam jabatan, (3) peranan lembaga-lembaga terkait (dinas pendidikan provinsi, kabupaten/kota, LPTK penyelenggara, LPMP), (4) syarat mengikuti serifikasi, (5) prosedur penyusunan portofolio dan penjelasan tentang rubrik portofolio, dan (6) jadwal penyerahan dokumen portofolio.

Edwards dalam Budi Winarno (2002 : 126) membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yaitu transmisi, konsistensi dan kejelasan. Pertama, transmisi dalam komunikasi sertifikasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang ini terkait dengan penyampaian informasi, frekuensi pelaksanaan sosialisasi dan penggunaan media yang beragam. Sebelum para pelaksana dapat mengimplementasikan suatu kebijakan maka mereka telah memperoleh informasi yang cukup untuk pelaksanaannya. Dengan tersedianya buku pedoman pelaksanaan sertifikasi yang dikeluarkan oleh Departemen Pendidikan Nasional, maka penyampaian informasi bisa berjalan baik.

Selanjutnya, **konsistensi dalam komunikasi sertifikasi guru SD juga baik.** Dengan memakai acuan buku pedoman maka para pelaksana mampu menjaga kekonsistenan informasi dan melaksanakan tugasnya dengan baik.

Kejelasan merupakan aspek yang menjadi permasalahan dalam komunikasi informasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Permasalahan ini antara lain mengenai persyaratan masa kerja guru, format portofolio dan format Rencana Pelaksanaan Pembelajaran (RPP). Hal ini disebabkan sebagian besar pelaksana adalah staf struktural dinas pendidikan memiliki keterbatasan pengetahuan tentang konsep portofolio dan teknis penyusunannya.

Mengenai persyaratan masa kerja, masa kerja merupakan salah satu kriteria dalam penentuan guru calon peserta sertifikasi dalam jabatan. Kriteria penentuan guru calon peserta sertifikasi dalam jabatan setelah memenuhi persyaratan S1/D4 adalah: (1) masa kerja/pengalaman mengajar, (2) usia, (3) pangkat/golongan (bagi PNS), (4) beban mengajar, (5) jabatan/tugas tambahan, dan (6) prestasi kerja.

Kriteria penyusunan ranking yang menjadi dasar urutan prioritas dijelaskan sebagai berikut.

- (1) Masa kerja dihitung sejak guru yang bersangkutan diangkat menjadi pegawai negeri sipil sebagai guru, hingga yang bersangkutan dinominasikan sebagai calon peserta sertifikasi guru melalui SK Penetapan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Bagi guru PNS yang sebelumnya pernah menjadi guru tetap Yayasan (Non PNS), masa kerja sebagai guru Yayasan ikut diperhitungkan.
- (2) Bagi Guru Non PNS, masa kerja dihitung sejak yang bersangkutan pertama kali diangkat dan bertugas menjadi guru pada suatu satuan pendidikan.
- (3) Usia yang dihitung adalah usia kronologis, diperinci sampai dengan bulan.

- (4) Pangkat/Golongan, adalah pangkat/golongan guru PNS yang diusulkan untuk disertifikasi tahun 2007 berdasarkan SK Penetapan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. (Untuk tahun 2007 kriteria pangkat/golongan tidak berlaku bagi guru Non PNS).
- (5) Beban mengajar dihitung berdasarkan jumlah jam mengajar per minggu.
- (6) Jabatan atau tugas tambahan yang dijadikan kriteria dalam penyusunan urutan daftar guru calon peserta sertifikasi adalah jabatan atau tugas tambahan yang disandang oleh guru yang diusulkan untuk disertifikasi, seperti jabatan Kepala Sekolah, Wakil Kepala Sekolah, Ketua Program/Jurusan, Kepala Bengkel, dan lain-lain.
- (7) Prestasi kerja yang dijadikan kriteria dalam penyusunan urutan daftar guru calon peserta sertifikasi adalah prestasi yang pernah diraih guru yang dinominasikan untuk disertifikasi tahun 2007 seperti meraih predikat sebagai guru teladan, guru berprestasi, guru berdedikasi, disiplin, dedikasi, dan loyalitas, pembimbingan teman sejawat, pembimbingan siswa sampai mendapatkan penghargaan baik tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, nasional, maupun internasional, dsb.

Terkait penyusunan portofolio yang merupakan dokumen atau bukti fisik yang menggambarkan pengalaman berkarya/prestasi yang dicapai selama menjalankan tugas profesi sebagai guru dalam interval waktu tertentu, maka guru sendiri harus meningkatkan wawasan dan pemahamannya terhadap penyelesaian portofolionya sehingga isi dokumennya dapat dijamin kevalidannya. Dokumen ini terkait dengan unsur pengalaman, karya, dan prestasi selama guru yang bersangkutan menjalankan peran sebagai agen pembelajaran. Keefektifan pelaksanaan peran sebagai agen pembelajaran tergantung pada tingkat kompetensi guru yang bersangkutan, yang mencakup kompetensi kepribadian, kompetensi pedagogik, kompetensi sosial, dan

kompetensi profesional. Fungsi portofolio dalam sertifikasi guru dalam jabatan adalah untuk menilai kompetensi guru sebagai agen pembelajaran. Kompetensi pedagogik dinilai antara lain melalui dokumen kualifikasi akademik, pendidikan dan pelatihan, pengalaman mengajar, perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran. Kompetensi kepribadian dan kompetensi sosial dinilai antara lain melalui dokumen penilaian dari atasan dan pengawas. Kompetensi profesional dinilai antara lain melalui dokumen kualifikasi akademik, pendidikan dan pelatihan, pengalaman mengajar, perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran, prestasi akademik, dan karya pengembangan profesi.

Secara lebih spesifik dalam kaitan dengan sertifikasi guru, portofolio berfungsi sebagai: (1) wahana guru untuk menampilkan dan/atau membuktikan unjuk kerjanya yang meliputi produktivitas, kualitas, dan relevansi melalui karya-karya utama dan pendukung; (2) informasi/data dalam memberikan pertimbangan tingkat kelayakan kompetensi seorang guru, bila dibandingkan dengan standar yang telah ditetapkan; (3) dasar menentukan kelulusan seorang guru yang mengikuti sertifikasi (layak mendapatkan sertifikat pendidikan atau belum); dan (4) dasar memberikan rekomendasi bagi peserta yang belum lulus untuk menentukan kegiatan lanjutan sebagai representasi kegiatan pembinaan dan pemberdayaan guru.

Penilaian portofolio guru adalah penilaian terhadap kumpulan dokumen yang mencerminkan rekam jejak prestasi guru dalam menjalankan tugasnya sebagai agen pembelajaran, sebagai dasar untuk menentukan tingkat profesionalitas guru yang bersangkutan. Portofolio guru terdiri atas 10 komponen, yaitu: (1) kualifikasi akademik, (2) pendidikan dan pelatihan, (3) pengalaman mengajar, (4) perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran, (5) penilaian dari atasan dan pengawas, (6) prestasi akademik, (7) karya pengembangan profesi, (8) keikutsertaan dalam forum ilmiah, (9) pengalaman organisasi di bidang kependidikan dan sosial,

dan (10) penghargaan yang relevan dengan bidang pendidikan. Sepuluh komponen portofolio merupakan refleksi dari empat kompetensi guru. Setiap komponen portofolio dapat memberikan gambaran satu atau lebih kompetensi guru peserta sertifikasi, dan secara akumulatif dari sebagian atau keseluruhan komponen portofolio merefleksikan keempat kompetensi guru yang bersangkutan. Pemetaan kesepuluh komponen portofolio dalam konteks kompetensi guru disajikan dalam

Tabel IV.3. Pemetaan Komponen Portofolio dalam Konteks Kompetensi Guru

No	Komponen Portofolio	Kompetensi Guru			
		Pedagogi	Kepribadian	Sosial	Profesional
1.	Kualifikasi Akademik	V			V
2.	Pendidikan dan Pelatihan	V			V
3.	Pengalaman Mengajar	V	V	V	V
4..	Perencanaan dan Pelaksanaan Pembelajaran	V			V
5.	Penilaian dari Atasan dan Pengawas		V	V	
6.	Prestasi Akademik	V		V	V
7.	Karya Pengembangan Profesi	V			V
8.	Keikutsertaan dalam Forum Ilmiah			V	V
9.	Pengalaman Organisasi di Bidang Kependidikan dan Sosial		V	V	
10.	Penghargaan yang Relevan dengan Bidang Pendidikan	V	V		V

Penjelasan Komponen Portofolio :

1. **Kualifikasi akademik** adalah ijazah pendidikan tinggi yang dimiliki oleh guru pada saat yang bersangkutan mengikuti sertifikasi, baik pendidikan gelar (S1, S2, atau S3) maupun

nongelar (D-IV), baik di dalam maupun di luar negeri. Bukti fisik kualifikasi akademik berupa ijazah atau sertifikat diploma.

2. Pendidikan dan Pelatihan adalah kegiatan pendidikan dan pelatihan yang pernah diikuti oleh guru dalam rangka pengembangan dan/atau peningkatan kompetensi selama melaksanakan tugas sebagai pendidik, baik pada tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, nasional, maupun internasional. Workshop/lokakarya yang sekurang-kurang dilaksanakan 8 jam dan menghasilkan karya dapat dikategorikan ke dalam komponen ini. Bukti fisik komponen pendidikan dan pelatihan ini berupa sertifikat atau piagam yang dikeluarkan oleh lembaga penyelenggara. Bukti fisik untuk workshop/lokakarya berupa sertifikat/ piagam disertai hasil karya. Apabila sertifikat workshop/lokakarya tidak mencantumkan lama waktu pelaksanaan dan hasil karya dikategorikan sebagai forum ilmiah.

3. Pengalaman mengajar adalah masa kerja sebagai guru pada jenjang, jenis, dan satuan pendidikan formal tertentu. Bukti fisik dari komponen pengalaman mengajar ini berupa surat keputusan, surat tugas, atau surat keterangan yang dilengkapi dengan bukti lain yang relevan dari lembaga yang berwenang (pemerintah, yayasan, sekolah, dan/atau kelompok masyarakat penyelenggara pendidikan).

4. Perencanaan dan Pelaksanaan Pembelajaran.

Perencanaan pembelajaran adalah persiapan pembelajaran yang akan dilaksanakan untuk satu topik atau kompetensi tertentu. Perencanaan pembelajaran sekurang-kurangnya memuat perumusan tujuan/ kompetensi, pemilihan dan pengorganisasian materi, pemilihan sumber/ media pembelajaran, skenario pembelajaran, dan penilaian proses dan hasil belajar. Bukti fisik perencanaan pembelajaran berupa dokumen perencanaan pembelajaran (RPP/RP/SP) hasil karya guru yang bersangkutan sebanyak lima satuan yang berbeda.

Khusus untuk guru bimbingan dan konseling, dokumen ini berupa program pelayanan bimbingan dan konseling yang akan dilaksanakan. Program bimbingan dan konseling ini memuat: nama program, lingkup bidang (pendidikan/belajar, karier, pribadi, sosial, akhlak mulia/budi pekerti),

yang di dalamnya berisi tujuan, materi kegiatan, strategi, instrumen dan media, waktu kegiatan, biaya, rencana evaluasi dan tindak lanjut. Bukti fisik program pelayanan bimbingan dan konseling berupa dokumen program pelayanan bimbingan pendidikan/belajar, karier, pribadi, sosial, dan akhlak mulia/budi pekerti yang dibuat oleh guru BK yang bersangkutan.

Pelaksanaan pembelajaran adalah kinerja guru dalam melaksanakan pembelajaran di kelas. Kinerja guru tersebut meliputi tahapan pra pembelajaran (pengecekan kesiapan kelas dan apersepsi), kegiatan inti (penguasaan materi, strategi pembelajaran, pemanfaatan media/sumber belajar, evaluasi, penggunaan bahasa), dan penutup (refleksi, rangkuman, dan tindak lanjut). Bukti fisik pelaksanaan pembelajaran berupa dokumen hasil penilaian oleh kepala sekolah dan/atau pengawas terhadap kinerja guru dalam melaksanakan pembelajaran di kelas.

Khusus untuk guru bimbingan dan konseling, komponen pelaksanaan pembelajaran yang dimaksud adalah kinerja guru bimbingan dan konseling dalam mengelola dan mengevaluasi pelayanan bimbingan dan konseling yang meliputi bidang pelayanan bimbingan pendidikan/belajar, karier, pribadi, sosial, akhlak mulia/budi pekerti. Jenis dokumen yang dilaporkan berupa: agenda kerja guru bimbingan dan konseling, daftar konseli (siswa), data kebutuhan dan permasalahan konseli, laporan bulanan, laporan semesteran/tahunan, aktivitas pelayanan bimbingan dan konseling (pemahaman, pelayanan langsung, pelayanan tidak langsung) dan laporan hasil evaluasi program bimbingan dan konseling. Bukti fisik pelaksanaan pembelajaran (khusus guru bimbingan konseling) berupa fotokopi

rekaman/dokumen laporan kegiatan pelayanan bimbingan dan konseling yang dibuat oleh guru yang bersangkutan.

5. Penilaian dari atasan dan pengawas adalah penilaian atasan terhadap kompetensi kepribadian dan sosial. Aspek yang dinilai meliputi (1) ketaatan menjalankan ajaran agama, (2) tanggung jawab, (3) kejujuran, (4) kedisiplinan, (5) keteladanan, (6) etos kerja, (7) inovasi dan kreativitas, (8) kemampuan menerima kritik dan saran, (9) kemampuan berkomunikasi, dan (10) kemampuan bekerjasama.

6. Prestasi akademik adalah prestasi yang dicapai guru dalam pelaksanaan tugasnya sebagai agen pembelajaran yang mendapat pengakuan dari lembaga/panitia penyelenggara, baik tingkat kecamatan, kabupaten/ kota, provinsi, nasional, maupun internasional. Komponen ini meliputi lomba dan karya akademik (juara lomba atau penemuan karya monumental di bidang pendidikan atau nonkependidikan), sertifikat keahlian/keterampilan tertentu pada guru SMK dan guru olahraga, atau surat keterangan disertai bukti relevan yang dikeluarkan oleh lembaga/panitia penyelenggara.

7. Karya pengembangan profesi adalah hasil karya dan/atau aktivitas guru yang menunjukkan adanya upaya pengembangan profesi. Komponen ini meliputi hal-hal sebagai berikut :

- a. Buku yang dipublikasikan pada tingkat kabupaten/kota, provinsi, atau nasional;
- b. Artikel yang dimuat dalam media jurnal/majalah yang tidak terakreditasi, terakreditasi, dan internasional;
- c. Reviewer buku, penulis soal EBTANAS/UN/UASDA;
- d. Modul/diktat cetak lokal yang minimal mencakup materi pembelajaran selama 1 (satu) semester;
- e. Media/alat pembelajaran dalam bidangnya;

f. Laporan penelitian di bidang pendidikan (individu/kelompok); dan

g. Karya teknologi (teknologi tepat guna) dan karya seni (patung, kriya, lukis, sastra, musik, tari, suara, dan karya seni lainnya).

Bukti fisik karya pengembangan profesi berupa sertifikat/piagam/surat keterangan dari pejabat yang berwenang yang disertai dengan bukti fisik yang dapat berupa buku, artikel, deskripsi dan/atau foto hasil karya, laporan penelitian, dan bukti fisik lain yang relevan.

8. Keikutsertaan dalam forum ilmiah adalah partisipasi guru dalam forum ilmiah (seminar, semiloka, simposium, sarasehan, diskusi panel) pada tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, nasional, atau internasional, baik sebagai nara sumber/pemakalah maupun sebagai peserta. Bukti fisik keikutsertaan dalam forum ilmiah berupa makalah dan sertifikat/piagam bagi nara sumber/pemakalah, dan sertifikat/piagam bagi peserta.

9. Pengalaman organisasi di bidang kependidikan dan sosial adalah keikutsertaan guru menjadi pengurus organisasi kependidikan atau organisasi sosial pada tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, nasional, atau internasional, dan/atau mendapat tugas tambahan. Pengurus organisasi di bidang kependidikan antara lain: pengurus Forum Komunikasi Kepala Sekolah (FKKS), Forum Kelompok Kerja Guru (FKKG), Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP), Ikatan Sarjana Pendidikan Indonesia (ISPI), Himpunan Evaluasi Pendidikan Indonesia (HEPI), Asosiasi Bimbingan dan Konseling Indonesia (ABKIN), Ikatan Sarjana Manajemen Pendidikan Indonesia (ISMaPI), dan Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI). Pengurus organisasi sosial antara lain: ketua RT, ketua RW, ketua LMD/BPD, dan pembina kegiatan keagamaan (takmir masjid, pembina gereja, dll). Mendapat tugas tambahan antara lain: kepala sekolah, wakil kepala sekolah, kepala urusan, ketua jurusan, ketua program keahlian, kepala

laboratorium, kepala bengkel, kepala studio, kepala klinik rehabilitasi, wali kelas, dan lain-lain. Bukti fisik komponen ini adalah foto kopi surat keputusan atau surat keterangan.

10. Penghargaan yang relevan dengan bidang pendidikan adalah penghargaan yang diperoleh guru atas dedikasinya dalam pelaksanaan tugas sebagai agen pembelajaran dan memenuhi kriteria kuantitatif (lama waktu, hasil, lokasi/geografis), dan kualitatif (komitmen, etos kerja), baik pada tingkat kabupaten/kota, provinsi, nasional, maupun internasional. Penghargaan yang relevan dengan bidang pendidikan antara lain tingkat nasional: Satyalencana Karya Satya 10 Tahun, 20 Tahun, dan 30 Tahun; tingkat propinsi/kabupaten/kota/kecamatan: penghargaan guru favorit/guru inovatif, dan penghargaan lain sesuai dengan kekhasan daerah/penyelenggara. Bukti fisik komponen ini berupa sertifikat, piagam, atau surat keterangan yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang.

Beberapa hal yang sering salah kaprah mengenai portofolio guru adalah bahwa portofolio guru sebagai *folder* yang memuat seluruh kegiatan mengajar dan evaluasi. Memang idealnya, portofolio guru adalah dokumen yang dibuat oleh guru yang bersangkutan berkaitan dengan tugas-tugasnya atau menggambarkan proses perkembangan yang dicapai dalam tugasnya sebagai pendidik, termasuk perkembangan proses mengajar. Biasanya, portofolio guru juga dilengkapi dengan lampiran-lampiran sebagai data tambahan atau informasi pendukung yang dapat membantu tim penilai mendapatkan gambaran yang lebih lengkap terhadap perkembangan tersebut. Semua data yang disampaikan dalam portofolio dimaksudkan untuk menyakinkan tim penilai bahwa yang bersangkutan secara akurat sudah mencapai tingkat perkembangan tertentu yang digambarkan melalui berbagai bentuk kegiatan dan informasi. Lampiran portofolio tersebut biasanya disesuaikan dengan kebutuhan atau bergantung pada penggunaan portofolio tersebut, misalnya saja dalam portofolio calon guru yang hendak diangkat menjadi guru tetap, seperti

pegawai negeri sipil, biasanya dilampirkan rekaman video yang menggambarkan bagaimana guru tersebut dalam mengelola pembelajaran atau saat mengajar atau bisa juga dilampirkan rekaman wawancara yang menggambarkan pandangan guru tersebut terhadap pendidikan dan pembelajaran, dan lain sebagainya. Sedangkan ukuran portofolio itu sendiri sangat bervariasi, akan tetapi biasanya berisikan sekitar 2 sampai dengan 10 halaman ditambah dengan lampiran-lampiran sesuai dengan kebutuhan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) Nomor 18 Tahun 2007 bahwa sertifikasi guru dalam jabatan melalui penilaian portofolio, maka untuk dapat meningkatkan kelulusan uji sertifikasi guru dibutuhkan kerjasama yang baik dari semua pihak yang terkait. Mulai perlahan-lahan, penggunaan portofolio harus disosialisasikan secara cermat, baik mengenai pembuatan isi, bentuk dan penggunaannya.. Dalam hal portofolio digunakan sebagai alat untuk mensertifikasi guru di Indonesia, juga membutuhkan persiapan, sosialisasi terutama kepada guru yang hendak disertifikasi tersebut. Perlu dibuat rambu-rambu yang jelas tentang isi, bentuk dan penilaian yang dilakukan terhadap portofolio tersebut. Model penilaian portofolio perlu dibuat dan diberikan kepada guru sebelum guru tersebut diminta membuat portofolio mereka telah melihat, mempelajari model portofolio yang ideal sebagai model. Dengan adanya model tersebut akan semakin mudah bagi guru dalam mempersiapkan portofolio atau digunakan sebagai contoh dalam membuat portofolio yang sesungguhnya.

Selanjutnya, diperlukan kecermatan asesor dalam melakukan tugas penilaian portofolio. Tim penilai atau asesor dari LPTK Universitas Negeri Semarang harus memiliki keterampilan dalam menilai portofolio, kalau tidak guru akan mengklaim atau protes terhadap nilai yang diperoleh tersebut. Jadi kedua belah pihak harus menerima penggunaan portofolio sebagai alat untuk mensertifikasi kompetensi guru. Dalam hal ini komunikasi menjadi hal penting, misalnya

seorang guru ikut serta program sertifikasi, seandainya yang bersangkutan tidak berhasil maka guru tersebut berhak mendapatkan keterangan mengapa tidak berhasil dan kalau berhasil juga berhak mendapatkan nilai yang diperoleh dari setiap aspek yang dinilai dalam portofolio tersebut. Komunikasi di antara tim penilai dan guru harus terjalin dengan baik. Guru harus tahu persis, secara eksplisit bagaimana portofolio itu dinilai atau digunakan dan cara-cara memberikan skor terhadap setiap aspek yang dinilai serta bobot setiap aspek.

Hal lain adalah perlunya ditingkatkan kendali kepala sekolah SD di Kabupaten Semarang terhadap penyelesaian dokumen portofolio, perlunya ditingkatkan keterbukaan dan keadilan dalam penentuan ranking calon peserta, serta perlunya ditingkatkan efektivitas sosialisasi dan koordinasi dinas dengan sekolah dan guru tentang pengumpulan portofolio. Dengan demikian, keterlibatan guru yang bersangkutan, kepala sekolah, dan dinas kabupaten/kota atau provinsi, serta asesor secara total sangatlah berarti bagi kelancaran dan kualitas pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.

Dengan berbagai perbaikan yang dapat dilakukan, diharapkan ke depan proses sertifikasi guru dapat berlangsung lebih baik sehingga efektivitas dan efisiensi pelaksanaan sertifikasi guru dapat meningkat secara berarti. Dengan demikian, dapat diharapkan bahwa setiap guru yang bersertifikat pendidik mampu menunjukkan kinerjanya yang lebih profesional, bertanggung jawab, dan produktif. Jika ini bisa dipenuhi, pada akhirnya dapat berdampak terhadap peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia.

b. Sumberdaya

Van Meter dan Horn dalam Subarsono (2005: 100) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun

sumberdaya non-manusia (*non-human resources*). Faktor sumber daya sebagai salah satu penentu keberhasilan implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Faktor ini meliputi staf, informasi, wewenang dan fasilitas. Kurang terpenuhinya sumber-sumber ini berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan dan pengaturan yang rasional tidak dapat dikembangkan.

Komponen yang pertama adalah staf. Menurut pendapat Edwards dalam Budi Winarno (2002: 132), staf merupakan sumber yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan. Namun, jumlah tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Sejalan dengan hal itu, **meskipun dari segi jumlah pelaksana sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang tidak terlalu banyak namun dengan bekal kemampuan yang dimiliki maka mereka mampu menyelesaikan pekerjaan tersebut.**

Informasi merupakan sumber penting yang kedua dalam implementasi kebijakan. Informasi dalam hal implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang ini adalah mengenai bagaimana pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru. Buku pedoman yang dikeluarkan Departemen Pendidikan Nasional . Ada 7 buku sebagai acuan pelaksanaan sertifikasi guru SD, yaitu Buku 1 Pedoman Penetapan Peserta, Buku 2 Pedoman Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Melalui Penilaian Portofolio, Buku 3 Panduan Penyusunan Portofolio, Buku 4 Pedoman Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Melalui Penilaian Portofolio – Untuk Guru, Buku 5 Rambu-Rambu Pelaksanaan Pendidikan Dan Latihan Profesi Guru (PLPG), Buku 6 Pedoman Penyelenggaraan Program Sertifikasi Guru dalam Jabatan Melalui Jalur Pendidikan, Buku 7 Rambu-Rambu Penyusunan Kurikulum Sertifikasi Guru dalam Jabatan Melalui Jalur Pendidikan. **Ketersediaan buku pedoman di lingkungan pelaksana memadai namun bagi guru yang ingin memiliki buku tersebut harus menggandakan sendiri.**

Hal lain yang harus ada dalam sumber daya adalah kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki. **Dalam pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang, Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang mampu menjalankan wewenang secara efektif .** Menurut Edward dalam Budi Winarno (2002:136) para pejabat dari yurisdiksi tingkat tinggi dalam menangani implementasi biasanya meminta bantuan pejabat-pejabat yurisdiksi tingkat rendah. Para pejabat pada tingkat yurisdiksi yang lebih tinggi ini sering meminta pandangan (*sharing*) kepada pejabat di tingkat yang lebih rendah atau para pelaksana tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan. Dengan cara seperti ini setidaknya ada dua keuntungan yang dapat diraih, pertama mendorong keterlibatan para pelaksana kebijakan sehingga pada akhirnya akan mendorong partisipasi. Kedua, mengeliminasi penolakan yang mungkin timbul dari para pelaksana kebijakan. Minimal, para pelaksana kebijakan memberikan apa yang diminta oleh para perumus kebijakan. Hal ini terjadi pada implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Pihak dinas melibatkan Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Kecamatan dan para kepala sekolah untuk membantu dalam pelaksanaan sertifikasi dan seleksi peserta sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Selain itu, para kepala sekolah, khususnya yang telah lulus uji sertifikasi diminta memfasilitasi guru dalam mengisi dan melengkapi berkas sertifikasi. Banyak hal dalam sertifikasi yang membutuhkan peran aktif kepala sekolah. Salah satu contohnya adalah penilaian tentang RPP. Jika pada setiap akhir pembelajaran, RPP dan pelaksanaannya selalu diberikan penilaian oleh kepala sekolah, maka guru tak perlu lagi kerepotan dalam mengisi borang sertifikasi yang berkaitan dengan RPP. Di samping itu, guru akan dapat memilih lima RPP terbaik, berdasarkan penilaian yang telah diberikan kepala sekolah. Yang tak kalah pentingnya adalah kemauan kepala sekolah untuk berperan aktif membantu memprediksi nilai

sertifikasi guru. Walaupun prediksi nilai kepala sekolah mungkin tak sama dengan nilai dari penilai sertifikasi sebenarnya, ini cukup membantu mengurangi tingkat kegagalan uji sertifikasi guru yang bersangkutan. Bahkan jika memungkinkan, secara internal kepala sekolah dapat membentuk tim penilai sertifikasi guru. Tugas tim internal ini adalah menilai sertifikasi guru di luar penilaian yang bersifat rahasia. Dengan adanya tim ini di sekolah, kepala sekolah akan mengetahui dengan tepat guru-guru yang telah siap mengikuti sertifikasi.

Komponen keempat dalam sumberdaya adalah fasilitas. Menurut Edwards dalam Budi Winarno (2002: 137), fasilitas fisik merupakan sumber penting dalam implementasi. Seorang pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, mungkin memahami apa yang dilakukan, dan mungkin mempunyai wewenang untuk melakukan tugasnya, tetapi tanpa bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa perbekalan, maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil. **Komponen fasilitas dalam pelaksanaan implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang termasuk tidak memadai.** Fasilitas berupa sarana dan prasarana maupun anggaran khusus untuk pelaksanaan sertifikasi di Kabupaten Semarang tidak ada. Terkait komponen fasilitas, Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan bahwa besarnya alokasi sumberdaya finansial merupakan faktor krusial untuk setiap program sosial (Subarsono, 2005: 97). Dari berbagai informasi yang dikumpulkan, peneliti menyimpulkan permasalahan kurangnya ketersediaan fasilitas ini terjadi hampir di semua provinsi maupun kabupaten /kota di Indonesia. Pemerintah menjanjikan bahwa anggaran pelaksanaan sertifikasi sudah tersedia. Diperkirakan biaya sertifikasi untuk satu guru antara Rp 2 juta hingga Rp2,5 juta. Sumber pendanaan itu akan ditanggung bersama oleh pemerintah pusat dan daerah, dimana perhitungannya masuk dalam alokasi anggaran pendidikan 20 persen dari APBN.

Kebanyakan Kepala Daerah atau Dewan mengaku tidak dapat memenuhi persentase anggaran pendidikan yang diamanatkan Amandemen UUD 1945 sebesar 20% tersebut. Untuk Kabupaten Semarang, selama pelaksanaan sertifikasi mulai tahun 2006 sampai tahun 2008 selalu menggunakan anggaran rutin bidang tenaga pendidik. Hal ini tentu saja menghambat kinerja pelaksana. Dengan anggaran pendidikan sebesar 18,5% dari seluruh total APBD yaitu 700 miliar, maka pemerintah daerah Kabupaten Semarang seharusnya mampu mengalokasikan dana sertifikasi bagi guru SD di Kabupaten Semarang.

Sebenarnya, faktor sumber daya sebagai penentu keberhasilan implementasi kebijakan sertifikasi ini secara luas juga terkait dengan syarat-syarat ujian seleksi sertifikasi. Dalam Permendiknas Nomor 18 tahun 2007 tentang Sertifikasi bagi Guru dalam Jabatan disebutkan bahwa sertifikasi bagi guru dalam jabatan dilaksanakan melalui uji kompetensi dalam bentuk penilaian portofolio alias penilaian kumpulan dokumen yang mencerminkan kompetensi guru, dengan mencakup 10 (sepuluh) komponen yaitu : (1) kualifikasi akademik, (2) pendidikan dan pelatihan, (3) pengalaman mengajar, (4) perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran, (5) penilaian dari atasan dan pengawas, (6) prestasi akademik, (7) karya pengembangan profesi, (8) keikutsertaan dalam forum ilmiah, (9) pengalaman organisasi di bidang pendidikan dan sosial, dan (10) penghargaan yang relevan dengan bidang pendidikan. Jika kesepuluh komponen tersebut telah dapat terpenuhi secara obyektif dengan mencapai skor minimal 850 atau 57% dari perkiraan skor maksimum (1500), maka yang bersangkutan bisa dipastikan untuk berhak menyandang predikat sebagai guru profesional, beserta sejumlah hak dan fasilitas yang melekat dengan jabatannya. Namun, untuk memenuhi batas minimal 57 % saja ternyata tidak semudah yang dibayangkan, sejumlah permasalahan masih banyak ditemui.

Permasalahan tidak hanya dirasakan oleh para guru SD yang belum memiliki kualifikasi D4/S1 saja, yang jelas-jelas tidak bisa diikutsertakan, tetapi bagi para guru yang sudah berkualifikasi D4/S1 pun tetap akan menjumpai sejumlah persoalan, terutama kesulitan guna memenuhi empat komponen lainnya, yaitu komponen : (1) pendidikan dan pelatihan, (2) keikutsertaan dalam forum ilmiah, (3) prestasi akademik, dan (4) karya pengembangan profesi. Saat ini, keempat komponen tersebut belum sepenuhnya dapat diakses dan dikuasai oleh setiap guru, khususnya oleh guru-guru SD yang berada jauh dari pusat kota. Frekuensi kegiatan pelatihan dan pendidikan, forum ilmiah, dan momen-momen lomba akademik relatif masih terbatas. Begitu juga budaya menulis, budaya meneliti dan berinovasi belum sepenuhnya berkembang di kalangan guru SD di Kabupaten Semarang. Semua ini tentu akan menyebabkan kesulitan tersendiri bagi para guru SD tersebut untuk meraih poin dari komponen-komponen tersebut. Di sinilah dituntut kreativitas dan inovasi Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang untuk ikut berperan aktif menyediakan sarana bagi guru untuk menunjukkan kemampuan ilmiahnya karena faktor karya dan kegiatan ilmiah merupakan titik rawan bagi guru dalam mengumpulkan nilai untuk bisa lolos sertifikasi.

Selain itu syarat sertifikasi dianggap memberatkan para guru, karena para guru dituntut pula melengkapi syarat-syarat administratif sebagai dasar perolehan poin untuk lulus ujian sertifikasi. Seperti poin dalam uji kompetensi sosial, yakni para guru harus mendapat pengakuan lingkungan domisili sebagai anggota masyarakat yang aktif dalam kegiatan lingkungan RT/kelurahan/PKK, dan lain-lain. Persoalan lain yang dihadapi antara lain adalah kondisi fisik para guru, keluarga, keuangan, dan terganggunya proses pendidikan di sekolah tempat guru yang bersangkutan mengajar.

Mengingat dalam proses sertifikasi guru masih banyak ditemui berbagai hambatan maka seyogyanya Pemerintah Kabupaten Semarang dan jajarannya sesegera mungkin merespon dan mengantisipasi dengan memberikan fasilitas dan pelayanan yang baik kepada semua guru SD yang akan menghadapi uji sertifikasi guru.

c. Disposisi Implementor

Disposisi implementor atau kecenderungan pelaksana merupakan faktor ketiga dalam implementasi kebijakan yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Menurut Edwards dalam Budi Winarno (2002: 143), terkait disposisi implementor, ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana.

Dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang, kecenderungan implementor ini meliputi sikap pelaksana, tingkat kepatuhan pelaksana dan pemberian insentif. **Secara umum kecenderungan implementor adalah baik** sehingga mereka dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Para pelaksana kebijakan sertifikasi ini memiliki sikap atau perspektif yang mendukung kebijakan sehingga proses implementasi kebijakan berjalan efektif. Kecenderungan atau karakteristik yang dimiliki oleh para pelaksana ini terwujud seperti komitmen dan kejujurannya. Meskipun dalam pelaksanaan tugas, mereka tidak mendapatkan insentif khusus namun tidak ditemui adanya penarikan pungutan tidak resmi kepada para guru SD peserta sertifikasi. Hal ini berbeda dari beberapa kasus yang terjadi di daerah. Beberapa sumber menyebutkan sertifikasi guru di beberapa daerah rawan penyelewengan mulai dari proses seleksi dokumen hingga proses cairnya dana kesejahteraan para guru yang telah lulus sertifikasi. Hal ini bisa terjadi karena penentuan

guru yang berhak mengikuti program sertifikasi dilakukan oleh tingkat daerah yaitu dinas pendidikan kabupaten/kota dan penentuan tersebut ternyata subjektif.

Menurut Edwards, salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif-insentif. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu barangkali akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana melaksanakan perintah dengan baik (Budi Winarno, 2002: 146). Terkait banyaknya pekerjaan yang harus diselesaikan para pelaksana sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang maka perlu adanya pemberian insentif karena jam kerja mereka menjadi bertambah di atas rata-rata.

Dalam penentuan peserta sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang, selain menggunakan acuan buku pedoman yaitu Buku 1 Pedoman Penetapan Peserta, pihak Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang juga memiliki kecenderungan tertentu. Kecenderungan tersebut antara lain memprioritaskan guru yang mempunyai masa kerja lebih lama. Dalam Buku 1 Pedoman Penetapan Peserta, masa kerja minimal adalah 5 tahun namun dinas memprioritaskan masa kerja diatas 10 tahun. Pertimbangan yang digunakan oleh dinas untuk memutuskan ini adalah bahwa guru SD dengan masa kerja yang lebih lama akan lebih berpengalaman dalam melakukan pembelajaran dibanding dengan guru yang masih relatif baru. Oleh karena itu, pengalaman kerja guru perlu mendapat penghargaan sebagai salah satu komponen yang diperhitungkan dalam sertifikasi guru.

Langkah lain yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang sebagai wujud komitmen yang baik dalam mendukung kebijakan sertifikasi ini adalah melibatkan para kepala sekolah SD di Kabupaten Semarang. Tanpa mengesampingkan tujuan sertifikasi dan kriteria penetapan peserta sertifikasi, para kepala sekolah SD diminta memberikan kesempatan

pada semua guru untuk mengisi berkas sertifikasi dan kemudian menilai isian berkas tersebut. Dari penilaian tersebut maka kepala sekolah SD dapat menetapkan guru-guru yang diperkirakan akan lulus uji sertifikasi sekaligus menetapkan urutan peserta uji sertifikasi dari sekolahnya dengan memprioritaskan guru yang mempunyai masa kerja lebih lama. Dengan cara seperti itu maka tingkat kelulusan peserta uji sertifikasi guru SD dari Kabupaten Semarang akan meningkat.

d. Struktur Birokrasi

Edwards menjelaskan salah satu aspek-aspek struktural paling mendasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya (Standart Operating Procedures/ SOP). Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas (Budi Winarno, 2002: 151). Dapat disimpulkan bahwa struktur birokrasi organisasi yang mengimplementasi kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau *SOP*) yang menjadi pedoman bagi implementor di dalam bertindak.

Struktur birokrasi dalam pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang meliputi efektifitas struktur organisasi, pembagian kerja, koordinasi, dan standar keberhasilan. SOP yang digunakan mengacu pada buku pedoman yang dikeluarkan oleh Departemen Pendidikan Nasional yaitu Buku 2 Pedoman Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Melalui Penilaian Portofolio. **Efektifitas struktur organisasi pelaksana sertifikasi Kabupaten Semarang termasuk baik.** Struktur organisasi yang sederhana menyebabkan aktivitas implementasi menjadi fleksibel. Efektifitas ini ditandai dengan adanya hubungan hierarkhi dan pembagian tanggung jawab yang

tegas di antara personel. Untuk menjamin pelaksanaan pekerjaan maka dilakukan pembagian kerja dan dibarengi dengan pengawasan yang efektif. Pembagian kerja ini mengacu pada tugas yang harus dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang sesuai Buku 2 Pedoman Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Melalui Penilaian Portofolio. Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang bertugas sebagai berikut :

a. Membentuk Panitia Sertifikasi Guru (PSG) tingkat kabupaten/kota dengan tugas-tugas sebagai berikut :

- 1) Membuat daftar prioritas peserta sertifikasi guru berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh Ditjen PMPTK dan kesepakatan tingkat provinsi. Penetapan peserta dilakukan secara terbuka dan transparan dengan melibatkan beberapa unsur terkait yaitu perwakilan dari kepala sekolah, guru, pengawas, PGRI, dan asosiasi guru lainnya.
- 2) Menetapkan peserta sertifikasi guru sesuai dengan kuota melalui surat keputusan kepala dinas pendidikan kabupaten/kota.
- 3) Menetapkan nomor peserta sertifikasi guru di wilayahnya berdasarkan rentang yang dibuat oleh LPMP. Tatacara pemberian nomor peserta sesuai dengan Lampiran 5.
- 4) Menerima dokumen dari Ditjen PMPTK atau dinas pendidikan provinsi sebagai berikut.

a) Pedoman Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Tahun 2008 terdiri dari

Buku 1 : Pedoman Penetapan Peserta.

Buku 2 : Pedoman Sertifikasi Guru Dalam Jabatan melalui Penilaian Portofolio.

Buku 3 : Panduan Penyusunan Portofolio.

Buku 4 : Pedoman Sertifikasi Guru Dalam Jabatan melalui Penilaian Portofolio untuk Guru.

Buku 5 : Rambu-rambu Pelaksanaan Pendidikan dan Latihan Profesi Guru (PLPG).

Buku 6 : Pedoman Penyelenggaraan Program Sertifikasi Guru Dalam Jabatan melalui Jalur Pendidikan.

Buku 7 : Rambu-rambu Penyusunan Kurikulum Sertifikasi Guru Dalam Jabatan melalui Jalur Pendidikan.

b) Format A1 dan Format A2 untuk sejumlah peserta

c) Jadwal Pelaksanaan Sertifikasi Guru

5) Mengkomunikasikan: (a) Pedoman Sertifikasi Guru Dalam Jabatan melalui Penilaian Portofolio untuk guru (Buku 4), (b) Panduan Penyusunan Portofolio (Buku 3) sejumlah peserta sertifikasi guru yang ada di wilayahnya.

6) Mendistribusikan nomor peserta, Panduan Penyusunan Portofolio (Buku 3), Pedoman Sertifikasi Guru Dalam Jabatan melalui Penilaian Portofolio untuk guru (Buku 4), Format A1 dan Format A2 kepada guru yang masuk kuota.

7) Melakukan sosialisasi sertifikasi kepada guru di wilayahnya. Materi sosialisasi minimal mencakup: (1) prosedur dan tatacara pendaftaran, (2) prosedur dan tatacara sertifikasi guru dalam jabatan, (3) peranan lembaga-lembaga terkait (dinas pendidikan provinsi, kabupaten/kota, LPTK penyelenggara, LPMP), (4) syarat mengikuti sertifikasi, (5) prosedur penyusunan portofolio dan penjelasan tentang rubrik portofolio, dan (6) jadwal penyerahan dokumen portofolio.

8) Menugaskan kepala sekolah untuk memverifikasi kebenaran dan keabsahan dokumen-dokumen yang diserahkan oleh guru dan memberikan sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku kepada kepala sekolah yang tidak melaksanakan tugas ini dengan baik.

- 9) Menugaskan pengawas untuk melakukan penilaian pelaksanaan pembelajaran dan kompetensi kepribadian dan sosial (penilaian atasan) secara objektif dan memberikan sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku kepada pengawas yang tidak melakukan tugas ini dengan baik.
- 10) Mengecek kebenaran dokumen-dokumen dari guru sebagai berikut:
- a) Format A1 dan Format A2 yang telah diisi oleh guru
 - b) Dokumen Portofolio rangkap dua
 - c) Pasfoto terbaru berwarna ukuran 3 x 4 cm sebanyak 4 lembar. Di bagian belakang setiap foto ditulis identitas peserta (nama dan nomor peserta)
- 11) Memverifikasi kebenaran dan keabsahan dokumen-dokumen portofolio dengan melibatkan pengawas sebelum diserahkan ke LPTK.
- 12) Membuat rekapitulasi peserta sertifikasi guru menggunakan Format B1 (Rekap Peserta Sertifikasi Kabupaten/Kota) (Lampiran 11). Dokumen dibuat dalam bentuk hardcopy dan softcopy Excel.
- 13) Menyerahkan kepada LPMP dokumen-dokumen sebagai berikut:
- a) Format A1 yang telah diisi oleh peserta sertifikasi disertai rekapitulasinya (Format B11 pada Lampiran 11 yang telah diisi) dalam bentuk hard copy dan soft copy Excel.
 - b) Format A2 yang telah diisi oleh peserta sertifikasi disertai rekapitulasinya (Format B1 pada Lampiran 11 yang telah diisi).
- Penyerahan dokumen tersebut disertai dengan Berita Acara Serah Terima Berkas Sertifikasi Guru (BA-PF: 1) pada Lampiran 13.
- 14) Menghimpun dokumen portofolio yang telah disusun oleh peserta sertifikasi guru (dua rangkap untuk setiap guru secara tidak terpisah).

- 15) Merekap peserta yang menyerahkan portofolio dengan Format B1 pada Lampiran 11.
- 16) Menyerahkan dokumen-dokumen kepada Rayon LPTK sebagai berikut:
- a) Portofolio, masing-masing peserta rangkap dua.
 - b) Rekapitulasi peserta berdasarkan nomor peserta (Format B1 pada Lampiran 11 yang telah diisi). Format B1 adalah Daftar Rekapitulasi Peserta yang telah menyerahkan: (1) Format A1, (2) Format A2, dan (3) Dokumen Portofolio. Format B1 dalam bentuk hardcopy dan softcopy.
 - c) Pas photo terbaru peserta, berwarna, ukuran 3 x 4 cm, sebanyak 4 lembar. Di bagian belakang setiap pas photo dituliskan identitas peserta (nama dan nomor peserta). Penyerahan dokumen tersebut disertai dengan Berita Acara Serah Terima Dokumen Portofolio (BA-PF: 2 pada Lampiran 15).
- 17) Menyerahkan rekapitulasi peserta sertifikasi guru (Format B1 pada Lampiran 11) yang telah diisi ke dinas pendidikan provinsi. Penyerahan disertai dengan Berita Acara Serah Terima Dokumen (BA- PF: 1A di Lampiran 14).
- 18) Menerima dokumen rekapitulasi hasil penilaian portofolio dan sertifikat pendidik (bagi peserta yang lulus) dari Rayon LPTK Penyelenggara Sertifikasi (Format C3 pada Lampiran 19 yang telah diisi LPTK Penyelenggara).
- 19) Menindaklanjuti hasil penilaian portofolio sebagai berikut.
- a) Meneruskan pengumuman hasil sertifikasi guru kepada peserta sertifikasi.
 - b) Meminta peserta yang lulus menunggu pengumuman lebih lanjut untuk memperoleh sertifikat pendidik dan nomor registrasi dari Depdiknas.
 - c) Menyerahkan sertifikat pendidik kepada peserta yang lulus melalui sekolah tempat peserta bertugas.

d) Mengkomunikasikan dan mengkoordinasikan peserta yang harus melakukan kegiatan-kegiatan untuk melengkapi dokumen portofolio, selanjutnya diserahkan kembali ke Rayon LPTK.

e) Mengkomunikasikan dan mengkoordinasikan peserta yang harus mengikuti PLPG.

20) Mengambil bendel pertama dokumen portofolio yang memuat bukti fisik asli untuk komponen 2 dan 8, minimal setelah 2 minggu dari pengumuman kelulusan. Jika dalam kurun waktu lebih dari 3 bulan, dokumen portofolio tersebut tidak diambil, maka di luar tanggungjawab LPTK.

b. Mengendalikan kualitas penyelenggaraan sertifikasi guru sesuai dengan pedoman dan kewenangan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota.

c. Memproses tunjangan profesi bagi guru yang telah lulus sertifikasi.

Terkait standar keberhasilan implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang adalah pemenuhan kuota. Menurut data LPTK Universitas Negeri Semarang, Kabupaten Semarang tidak dapat memenuhi kuota. Untuk itu, mengatasi permasalahan tersebut maka selain sosialisasi yang optimal, Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang harus mengefektifkan tim supervisi dan verifikasi. Tim supervisi dan verifikasi data yang merupakan staf tenaga pendidik harus terus ditingkatkan kinerjanya sehingga data guru yang masuk bisa memenuhi kuota yang ditetapkan. Penetapan kuota peserta sertifikasi antara guru PNS dan guru non-PNS atau swasta juga harus dilakukan secara proporsional, sesuai dengan perimbangan jumlah guru SD yang ada di Kabupaten Semarang. Penetapan secara proporsional sejak dari awal akan memperlancar proses pengumpulan berkas sehingga tidak ada pengisian kekurangan kuota.

Pengisian kekurangan kuota terkadang dilakukan secara mendadak sehingga banyak guru SD yang tidak siap.

e. Lingkungan sosial ekonomi

Menurut Van Meter dan Horn, lingkungan sosial ekonomi mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan (Subarsono, 2005: 101). Dalam PP RI No. 19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan Pasal 28 dijelaskan bahwa pendidik adalah agen pembelajaran yang harus memiliki empat jenis kompetensi, yakni kompetensi pedagogik, kepribadian, profesional, dan sosial. Dalam konteks itu, maka kompetensi guru dapat diartikan sebagai kebulatan pengetahuan, keterampilan dan sikap yang diwujudkan dalam bentuk perangkat tindakan cerdas dan penuh tanggung jawab yang dimiliki seseorang guru untuk memangku jabatan guru sebagai profesi. Dalam hal kompetensi sosial maka pendidik harus memiliki kemampuan sebagai bagian dari masyarakat untuk berkomunikasi dan bergaul secara efektif dengan peserta didik, sesama pendidik, tenaga kependidikan, orangtua/wali peserta didik, dan masyarakat sekitar.

Kompetensi sosial yang harus dimiliki guru profesional dalam Standar Nasional Pendidikan tersebut sejalan dengan status sosial kebanyakan guru SD di Kabupaten Semarang. Status sosial kebanyakan guru SD di Kabupaten Semarang setara dengan tokoh-tokoh formal dan informal yang berada di desa. Para guru SD tersebut merupakan kelompok intelektual pada masyarakat desa. Mereka banyak terlibat dalam kegiatan kemasyarakatan. **Kondisi sosial di masyarakat yang menempatkan guru sebagai panutan tersebut mendukung pelaksanaan**

sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Peran yang selama ini para guru SD di Kabupaten Semarang antara lain :

1) Sebagai komunikator

Para guru SD merupakan komunikator yang menyampaikan pesan-pesan pembangunan kepada masyarakat desa. Media yang dapat digunakan olehnya dapat berupa saresehan, rapat minggon, penyuluhan terpadu, atau sambung rasa. Tentu saja para guru tidak melupakan misi utamanya sebagai pendidik.

2) Sebagai motivator.

Para guru SD sesudah mengetahui kesulitan-kesulitan dan permasalahan yang terdapat pada masyarakat desa, berupaya memberikan dorongan penggugah semangat kepada warga desa supaya bisa mengatasi kesulitan-kesulitan dan permasalahan yang muncul dalam proses pembangunan. Caranya ialah melalui komunikasi langsung, tatap muka, antarpribadi. Cara ini terbukti paling efektif, karena terdapat kontak kejiwaan yang pengaruhnya besar sekali bagi warga desa.

3) Sebagai pelopor.

Melalui perannya ini, guru desa mampu menghasilkan sesuatu yang bermanfaat bagi masyarakat desa. Diantaranya adalah memberikan keteladanan bagi warga desa dengan perilaku modern yang baik seperti menghargai waktu, berpikir sistematis, berpandangan ke masa depan, menghargai prestasi kerja, bersikap toleran. Dapat dikatakan bahwa para guru SD ini menjadi "ujung tombak" berbagai kegiatan pembangunan yang ada di desa.

4) Sebagai dinamisator.

Peranan guru SD sebagai dinamisator pembangunan di desa mengharuskan ia untuk mampu meredam dan mendinamiskan gejolak-gejolak sosial yang muncul di desa, sebagai eksekutor pembangunan. Tentu saja peranan ini dilakukannya bersama-sama dengan aparat pemerintah setempat. Hal ini memerlukan kematangan jiwa dan kedewasaan pribadi guru desa.

Lahirnya Undang-undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen merupakan harapan baru para guru dan dosen. Dengan undang-undang tersebut maka pemerintah sudah menunjukkan niat baik untuk mengangkat harkat dan martabat guru pada tempat yang lebih terhormat. Dalam pasal 14 ayat (1), dinyatakan bahwa setiap guru berhak memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial. Pasal 15 ayat (1) menyatakan bahwa yang dimaksud penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum meliputi gaji pokok, tunjangan yang melekat pada gaji, serta penghasilan lain berupa tunjangan profesi, tunjangan fungsional, tunjangan khusus, dan maslahat tambahan yang terkait dengan tugasnya sebagai guru yang ditetapkan dengan prinsip penghargaan atas dasar prestasi. Dalam pasal 16 ditetapkan bahwa (1) Pemerintah memberikan tunjangan profesi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) kepada guru yang telah memiliki sertifikat pendidik yang diangkat oleh penyelenggara pendidikan dan/atau satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat; (2) Tunjangan profesi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah pada tingkat, masa kerja, dan kualifikasi yang sama. Bagi guru yang telah lulus sertifikasi akan mendapatkan tunjangan profesi. Jumlahnya, bagi guru yang memiliki

masa kerja 1-6 tahun akan mendapatkan tunjangan profesi setara PNS golongan 3a, 6-10 tahun tunjangan profesi setara golongan 3b, 10-14 tahun tunjangan profesi setara golongan 3c, 14-18 tahun setara golongan 3d, hingga masa kerja lebih dari 34 tahun akan menerima tunjangan profesi setara golongan 4c.

Memberikan tunjangan profesi sebagaimana mengacu pada undang-undang tersebut maka itu merupakan *reward* yang setimpal kepada guru. Di samping adil karena memberikan penghargaan kepada yang pantas menerimanya maka *reward* sebesar satu kali gaji pokok akan mendorong meningkatnya mutu pendidikan nasional sebagaimana salah satu tujuan sertifikasi guru dalam jabatan tersebut. **Kebijakan untuk mensinkronkan antara profesionalisme guru dan *reward* dianggap kebijakan yang tepat** karena salah satu yang menjadi kelemahan dunia pendidikan kita adalah masih banyak guru yang tidak profesional dan tidak layak untuk mengajar. Gaji rendah yang pada gilirannya mempengaruhi kesejahteraan menyebabkan konsentrasi para guru terpecah antara mengajar dan mencari penghasilan tambahan.

Di sisi lain, proses sertifikasi guru yang besar-besaran ini merupakan kejadian yang pertama kali dalam perjalanan sejarah pendidikan di Indonesia. Bahkan, belum pernah terjadi di negara mana pun, terutama terkait dengan proses sertifikasi bagi seluruh guru dalam jabatan di suatu negara. Memperhatikan kondisi yang demikian maka sertifikasi guru sangat potensial untuk terus mendapatkan sorotan. Hal utama yang menjadi sorotan adalah anggaran pemerintah untuk merealisasikan tunjangan profesi bagi para guru. Banyak pihak meragukan janji pemerintah tersebut. Apalagi kalau dikaitkan dengan minimnya anggaran pendidikan seperti yang diamanatkan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan tertuang dalam pasal 49 UU No 20

Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pemerintah hanya mampu merealisasikannya sebesar 12 persen di luar gaji guru pada tahun 2008 ini. Pada pasal 49 ayat 1 disebutkan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20 persen dari APBD. Namun, pada tahun 2008 ini Mahkamah Konstitusi memutuskan gaji guru masuk dalam perhitungan anggaran pendidikan 20 persen. Jika tunjangan profesi yang akan diberikan bagi guru yang lulus sertifikasi termasuk dalam anggaran 20 persen tersebut maka hampir semua dana tersebut akan terserap hanya untuk membayar gaji guru dan dosen. Sedangkan di daerah masih banyak anak usia sekolah yang belum terlayani dan terjangkau pendidikan. Kondisi sarana dan prasarana sekolah juga masih jauh dari memadai. Oleh karena itu, pemerintah harus lebih realistis dalam memperhitungkan anggaran pendidikan agar janji pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan guru terutama guru SD dapat terealisasi.

Sejalan dengan dinamika masyarakat, tuntutan terkait perbaikan pelaksanaan sertifikasi yang ada tentu tidak dapat dihindari begitu saja. Sehebat apa pun upaya yang terus dilakukan untuk perbaikan pelaksanaan sertifikasi guru tetap saja potensial akan terus menyisakan masalah sehingga diperlukan pikiran kreatif untuk terus mencari solusi yang lebih kontekstual. Yang jelas, hakikat dari sertifikat guru adalah bagaimana guru mengubah perilaku dari budaya rutinitas menjadi budaya akademis, sadar atas profesinya, melakukan kegiatan untuk meningkatkan kompetensi sebagai guru, kreatif dan inovatif. Pada akhirnya diharapkan akan berpengaruh terhadap kualitas pendidikan sehingga peserta didik yang dihasilkan mampu kompetitif, tidak saja di tingkat lokal tapi juga di tingkat global.

Namun, adakah jaminan bahwa sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang akan meningkatkan kualitas kompetensi guru SD? Ada beberapa hal yang perlu untuk dikaji secara mendalam untuk memberikan jaminan bahwa sertifikasi akan meningkatkan kualitas kompetensi guru.

Pertama dan sekaligus yang utama, sertifikasi merupakan sarana atau instrumen untuk mencapai suatu tujuan, bukan tujuan itu sendiri. Seperti yang telah dikemukakan di atas, perlu ada kesadaran dan pemahaman dari semua pihak bahwa sertifikasi adalah sarana untuk menuju kualitas. Sertifikasi bukan tujuan itu sendiri. Kesadaran dan pemahaman ini akan melahirkan aktivitas yang benar, bahwa apapun yang dilakukan adalah untuk mencapai kualitas. Kalau seorang guru kembali masuk kampus untuk kualifikasi, maka belajar kembali ini untuk mendapatkan tambahan ilmu pengetahuan dan ketrampilan, sehingga mendapatkan ijazah S-1. Ijazah S-1 bukan tujuan yang harus dicapai dengan segala cara, termasuk cara yang tidak benar melainkan konsekuensi dari telah belajar dan telah mendapatkan tambahan ilmu dan ketrampilan baru. Demikian pula kalau guru SD mengikuti uji sertifikasi, tujuan utama bukan untuk mendapatkan tunjangan profesi, melainkan untuk dapat menunjukkan bahwa yang bersangkutan telah memiliki kompetensi sebagaimana disyaratkan dalam standard kemampuan guru. Tunjangan profesi adalah konsekuensi logis yang menyertai adanya kemampuan yang dimaksud. Dengan menyadari hal ini maka para guru SD ini tidak akan mencari jalan lain guna memperoleh sertifikat profesi kecuali mempersiapkan diri dengan belajar yang benar untuk menghadapi uji sertifikasi.

Kedua, konsistensi dan ketegaran pemerintah daerah Kabupaten Semarang. Sebagai suatu kebijakan yang terkait dengan berbagai kelompok masyarakat akan mendapatkan berbagai

tantangan dan tuntutan. Ketegaran dan konsistensi pemerintah diperlukan untuk menghadapi tuntutan dan sekaligus tantangan bagi pelaksana Undang-Undang yang muncul dari kalangan guru sendiri. Mereka yang sudah senior atau mereka para guru yang masih jauh dari persyaratan akan menentang dan menuntut berbagai kemudahan agar bisa memperoleh sertifikat profesi tersebut.

Ketiga, tegas dan tegakkan hukum. Bila dalam pelaksanaan sertifikasi guru di Kabupaten Semarang muncul berbagai penyimpangan dari aturan main yang sudah ada maka pemerintah dalam hal ini Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang harus segera mengambil tindakan tegas.

Keempat, laksanakan UU secara konsekuen. Tuntutan dan tantangan juga akan muncul dari berbagai daerah yang secara geografis memiliki tingkat pendidikan yang relatif tertinggal. Kalau UUGD dilaksanakan maka sebagian besar dari pendidik di daerah ini tidak akan lolos sertifikasi. Pemerintah harus konsekuen bahwa sertifikasi merupakan standard nasional yang harus dipatuhi.

Kelima pemerintah pusat dan pemerintah daerah menyediakan anggaran yang memadai, baik untuk pelaksanaan sertifikasi maupun untuk pemberian tunjangan profesi.

Selanjutnya, pembinaan guru SD harus berlangsung secara berkesinambungan, karena prinsip mendasar adalah guru harus merupakan *a learning person*, belajar sepanjang hayat masih dikandung badan. Sebagai guru profesional dan telah menyanggah sertifikat pendidik, guru berkewajiban untuk terus mempertahankan profesionalitasnya sebagai guru.

Pembinaan profesi guru secara terus menerus (*continuous profesional development*) menggunakan wadah guru yang sudah ada, yaitu kelompok kerja guru (KKG) untuk tingkat SD.

Aktifitas guru di KKG tidak saja untuk menyelesaikan persoalan pengajaran yang dialami guru dan berbagi pengalaman mengajar antar guru, tetapi dengan strategi mengembangkan kontak akademik dan melakukan refleksi diri. Intinya, KKG merupakan wadah pengembangan profesi guru melakukan kegiatan yang bermanfaat bagi profesi guru.

Desain jejaring kerja (networking) peningkatan profesionalitas guru SD berkelanjutan melibatkan instansi Pusat, Pusat Pengembangan dan Pemberdayaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan (P4TK), Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP) dan Dinas Pendidikan Propinsi/Kabupaten/Kota serta Perguruan Tinggi setempat.

P4TK yang berbasis mata pelajaran membentuk Tim Pengembang Materi Pembelajaran, bekerjasama dengan Perguruan Tinggi bertugas:

- menelaah dan mengembangkan materi untuk kegiatan KKG
- mengembangkan model-model pembelajaran
- mengembangkan modul untuk pelatihan instruktur dan guru inti
- memberikan pembekalan kepada instruktur pada LPMP
- mendesain pola dan mekanisme kerja instruktur dan guru inti dalam kegiatan KKG

LPMP bersama dengan Dinas Pendidikan Propinsi melakukan seleksi guru untuk menjadi Instruktur Mata Pelajaran Tingkat Propinsi per mata pelajaran dengan tugas:

- menjadi narasumber dan fasilitator pada kegiatan KKG
- mengembangkan inovasi pembelajaran untuk KKG
- menjamin keterlaksanaan kegiatan KKG dan

Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota melakukan seleksi Instruktur Mata Pelajaran Tingkat Kab/Kota dan membentuk Guru Inti per mata pelajaran dengan tugas:

- motivator bagi guru untuk aktif dalam KKG
- menjadi fasilitator pada kegiatan KKG
- mengembangkan inovasi pembelajaran
- menjadi narasumber pada kegiatan KKG

BAB V

PENUTUP

D. Kesimpulan

Kebijakan sertifikasi guru adalah suatu pilihan tindakan pemerintah dalam rangka memberdayakan profesi guru dan peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia melalui uji kualitas akademik dan kompetensi pendidik dalam rangka pemberian penghargaan kepada guru. Penghargaan tersebut bersifat materi berupa pemberian tunjangan profesi sebesar 1 kali gaji pokok. Kebijakan tersebut selanjutnya harus diimplementasikan karena implementasi kebijakan merupakan faktor yang paling penting bagi keberhasilan sebuah kebijakan. Tanpa diimplementasikan kebijakan publik hanya akan menjadi dokumentasi belaka. Disamping itu, hal lain yang penting juga dalam implementasi kebijakan adalah tidak semua kebijakan yang telah diambil dan disahkan oleh Pemerintah dengan sendirinya akan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan kebijakan itu. Begitu juga dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru yang merupakan pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam dunia pendidikan. Implementasi kebijakan ini melibatkan berbagai institusi pemerintah yaitu Ditjen Dikti, Ditjen PMPTK, LPTK, LPMP, Dinas Pendidikan Provinsi, dan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota.

Implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang secara umum berjalan baik. Namun, kebijakan sertifikasi guru terutama bagi guru SD yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy maker* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berjalan lancar dalam impleme

157

Keberhasilan implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang akan dipengaruhi oleh banyak faktor dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain. Dari pandangan beberapa ahli maka implementasi

kebijakan dipengaruhi oleh banyak faktor antara lain; 1) komunikasi, 2) sumberdaya, 3) disposisi implementor, 4) struktur birokrasi, dan 5) kondisi sosial ekonomi.

Berdasarkan pembahasan dari hasil penelitian yang telah disajikan maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

6. Komunikasi

Faktor pertama yang mempengaruhi implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang adalah komunikasi. Faktor ini meliputi transmisi, konsistensi, dan kejelasan. Informasi tentang pelaksanaan sertifikasi guru SD telah dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Keakuratan informasi ini menjadi hal yang mutlak dikuasai oleh personil pelaksana karena mereka harus menyampaikan kembali kepada sasaran kebijakan sertifikasi ini yaitu para guru SD di Kabupaten Semarang. Dalam pelaksanaannya selama tiga kali periode, para pelaksana sudah mampu menyampaikan informasi dengan baik. Informasi yang diberikan berisi materi antara lain: (1) prosedur dan tatacara pendaftaran, (2) prosedur dan tatacara sertifikasi guru dalam jabatan, (3) peranan lembaga-lembaga terkait (dinas pendidikan provinsi, kabupaten/kota, LPTK penyelenggara, LPMP), (4) syarat mengikuti serifikasi, (5) prosedur penyusunan portofolio dan penjelasan tentang rubrik portofolio, dan (6) jadwal penyerahan dokumen portofolio.

Konsistensi dalam komunikasi sertifikasi guru SD juga baik. Dengan memakai acuan buku pedoman maka para pelaksana mampu menjaga kekonsistenan informasi dan melaksanakan tugasnya dengan baik.

Kejelasan merupakan aspek yang menjadi permasalahan dalam komunikasi informasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Ketidakjelasan informasi ini antara lain mengenai persyaratan masa kerja guru, format portofolio dan format Rencana Pelaksanaan Pembelajaran (RPP). Hal ini disebabkan sebagian besar pelaksana adalah staf

struktural dinas pendidikan memiliki keterbatasan pengetahuan tentang konsep portofolio dan teknis penyusunannya.

7. Sumber daya

Faktor sumber daya sebagai salah satu penentu keberhasilan implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Faktor ini meliputi staf, informasi, wewenang dan fasilitas. Komponen yang pertama adalah staf. Meskipun dari segi jumlah pelaksana sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang tidak terlalu banyak namun dengan bekal kemampuan yang dimiliki maka mereka mampu menyelesaikan pekerjaan tersebut.

Informasi merupakan sumber penting yang kedua dalam implementasi kebijakan. Informasi dalam hal implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang ini adalah mengenai bagaimana pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru. Ketersediaan buku pedoman di lingkungan pelaksana memadai namun bagi guru yang ingin memiliki buku tersebut harus menggandakan sendiri.

Hal lain yang harus ada dalam sumber daya adalah kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki. Dalam pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang, Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang mampu menjalankan wewenang secara efektif .

Komponen keempat dalam sumberdaya adalah fasilitas. Komponen fasilitas dalam pelaksanaan implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang termasuk tidak memadai. Fasilitas berupa sarana dan prasarana maupun anggaran khusus untuk pelaksanaan sertifikasi di Kabupaten Semarang tidak ada.

8. Disposisi Implementor

Disposisi implementor atau kecenderungan pelaksana merupakan faktor ketiga dalam implementasi kebijakan yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Secara umum kecenderungan pelaksana dalam implementasi kebijakan guru SD di Kabupaten Semarang adalah baik. Para pelaksana kebijakan sertifikasi ini memiliki sikap atau perspektif yang mendukung kebijakan sehingga proses implementasi kebijakan berjalan efektif.

9. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi dalam pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang termasuk baik. SOP yang digunakan mengacu pada buku pedoman yang dikeluarkan oleh Departemen Pendidikan Nasional yaitu Buku 2 Pedoman Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Melalui Penilaian Portofolio. Struktur birokrasi yang sederhana menyebabkan aktivitas implementasi menjadi fleksibel. Adanya hubungan hierarkhi dan pembagian tanggung jawab yang tegas di antara personel menyebabkan struktur birokrasi menjadi efektif. Pelaksanaan pekerjaan juga dibarengi dengan pengawasan yang efektif.

10. Lingkungan Sosial Ekonomi

Status sosial kebanyakan guru SD di Kabupaten Semarang setara dengan tokoh-tokoh formal dan informal yang berada di desa. Para guru SD tersebut merupakan kelompok intelektual pada masyarakat desa. Mereka banyak terlibat dalam kegiatan kemasyarakatan. Kondisi sosial di masyarakat yang menempatkan guru sebagai panutan tersebut mendukung pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.

Dengan memberikan tunjangan profesi yang merupakan *reward* kepada guru yang telah tersertifikasi maka diharapkan mutu pendidikan nasional akan meningkat. Anggapan selama ini bahwa rendahnya gaji guru menyebabkan konsentrasi para guru terpecah antara mengajar dan mencari penghasilan tambahan. Kesadaran para guru SD di Kabupaten Semarang bahwa kalau sudah tersertifikasi maka diakui profesionalismenya serta mendapatkan tunjangan profesi menjadi faktor pendukung implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.

E. Saran

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian yang dikemukakan diatas, peneliti memberikan beberapa saran dalam proses implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang sebagai berikut :

6. Komunikasi

- f. Perlu sosialisasi yang optimal dengan memberdayakan Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang, para kepala sekolah SD serta pengawas guru SD dalam pemberian informasi kepada guru SD di Kabupaten Semarang. Sosialisasi yang optimal ini untuk meminimalisir ketidakjelasan para guru SD mengenai persyaratan masa kerja guru, format portofolio dan format Rencana Pelaksanaan Pembelajaran (RPP).
- g. Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang mengoptimalkan pemanfaatan database seluruh guru SD baik negeri maupun swasta di Kabupaten Semarang yang akan mengikuti sertifikasi sampai tahun 2015. Hal ini untuk mengurangi persoalan jatah tiap tahun, juga memudahkan guru mempersiapkan diri dalam menghadapi sertifikasi guru, termasuk membantu guru dalam membuat perencanaan.

- h. Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang harus membantu guru dalam penyusunan dokumen portofolio sehingga memperlancar dalam proses sertifikasi dengan mengefektifkan tim supervisi dan verifikasi.
- i. Para pelaksana yang merupakan staf bidang tenaga pendidik Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang harus memiliki kemampuan dan menguasai tehnik-tehnik penyusunan portofolio dengan mengikuti pendidikan atau pelatihan yang berhubungan dengan proses implementasi kebijakan sertifikasi guru agar pelaksanaannya lebih optimal.
- j. Para guru lebih proaktif menanyakan secara langsung kepada pihak berkompeten mengenai syarat administrasi dan syarat akademik.

7. Sumber daya

Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang agar lebih memperhatikan alokasi anggaran untuk pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang. Faktor pembiayaan merupakan hambatan dalam implementasi kebijakan tersebut selama ini. Dengan alokasi anggaran pendidikan sebesar 18,5 persen dari total APBD sebesar 700 miliar maka Kabupaten Semarang hendaknya dapat memprioritaskan dana untuk pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.

8. Disposisi Implementor

Perlunya pemberian insentif bagi para pelaksana sebagai *reward* atas komitmen mereka dalam menyelesaikan tugas dengan baik. Pemberian *reward* ini merupakan faktor pendorong

yang membuat para pelaksana meningkatkan kinerja dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang.

9. Struktur Birokrasi

- c. Dalam proses implementasi kebijakan tentang implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang ini diperlukan komitmen dan dukungan yang kuat dari berbagai pihak terutama dari Pemerintah Daerah karena agar tujuan ideal yang akan diwujudkan dapat tercapai.
- d. Tim supervisi dan verifikasi data yang merupakan staf tenaga pendidik harus terus ditingkatkan kinerjanya sehingga data guru yang masuk bisa memenuhi kuota yang ditetapkan. Penetapan kuota peserta sertifikasi antara guru PNS dan guru non-PNS atau swasta juga harus dilakukan secara proporsional, sesuai dengan perimbangan jumlah guru SD yang ada di Kabupaten Semarang. Penetapan secara proporsional sejak dari awal akan memperlancar proses pengumpulan berkas sehingga tidak ada pengisian kekurangan kuota. Pengisian kekurangan kuota terkadang dilakukan secara mendadak sehingga banyak guru SD yang tidak siap.

10. Lingkungan sosial ekonomi

- c. Pemerintah agar segera membayar tunjangan profesi bagi guru yang sudah memiliki sertifikat pendidik dan tunjangan-tunjangan lain sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan Dosen. Dengan demikian maka tujuan pemerintah untuk memberdayakan profesi guru yang berujung pada peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia dapat terwujud.

- d. Pembinaan guru SD harus berlangsung secara berkesinambungan, karena prinsip mendasar adalah guru harus merupakan *a learning person*, belajar sepanjang hayat masih dikandung badan. Sebagai guru profesional dan telah menyandang sertifikat pendidik, guru berkewajiban untuk terus mempertahankan profesionalitasnya sebagai guru.

Daftar Pustaka

- Badjuri, Abdulkahar dan T.Yuwono, 2002, *Kebijakan Publik, Konsep dan Strategi*, Universitas Diponegoro , Semarang.
- Bungin, Burhan, 2003, *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Danim, Sudarwan, 2000, *Pengantar Studi penelitian Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta. Pustaka Setia, Bandung.
- Danim, Sudarwan, 2002, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung.
- Dunn, William N , 2003 *Pengantar Analisa Kebijakan Publik II*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Dwijowijoto, Ryant Nugroho, 2003, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Ekosusilo, Madyo, 2003, *Supervisi Pengajaran dalam Latar Belakang Budaya Jawa : Studi Kasus Pembinaan Guru SD di Kraton Surakarta*. Universitas Bentara Press, Surakarta.
- Faisal, Sanapiah,1990, *Penelitian Kualitatif*, YA3, Malang.
- Howlett, Michael and M. Ramesh, 1995, *Studying Public Policy :Policy Cycle and Policy Subsystem*, Oxford University Press, Canada.
- Imron, Ali, 2002, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Keban, Yeremias, T, 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*, Penerbit Gava media, Yogyakarta.
- Kismartini, dkk, 2005, *Analisis Kebijakan Publik (Buku Materi Pokok UT)*, Penerbit UT, Depdiknas, Jakarta.
- Lincoln, Yvona S. dan Egon G. Guba, 1985, *Naturalistic Inquiry*, Sage Publication, Beverly Hills.
- Moleong, Lexy J, 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Mulyasa, 2007. *Standar Kompetensi dan Sertifikasi Guru*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Munandir, (trans), Robert C Bogdan dan Knop Biklen, 1992, *Riset Kualitatif Untuk Pendidikan. Pengantar Teori dan Metode*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI , Jakarta.
- Muslih, Masnur, 2007, *Sertifikasi Guru Menuju Profesionalitas Pendidik*, Bumi Aksara, Jakarta.

Nawawi, Hadari dan Martina, 1994, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gajah Mada University Press. Yogyakarta.

Naihasy, Syahrin, 2006, *Kebijakan Publik, Menggapai Masyarakat Madani*, PT Mida Pustaka, Yogyakarta.

Rohedi, Tjetjep, (trans), Matthew B Miles and AM Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber tentang Metode Baru*, UI Press, Jakarta.

Singarimbun, Masri & Sofian Effendi, 1989, *Metodologi Penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES

Subarsono, AG, 2005, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta.

Supratno, Haris, *Workshop Strategi Meningkatkan Mutu Guru, Bogor, Tanggal 8 Desember 2007*)

Sonhaji, K.H, 1994, *Misi, Strategi dan Kendala Penelitian Kualitatif*, Pusat Penelitian IKIP Malang, Malang.

Trianto dan Titik Triwulan, 2007, *Sertifikasi dan Upaya Peningkatan Kualifikasi, Kompetensi dan Kesejahteraan*, Prestasi Pustaka, Jakarta.

Wahab, Solichin Abdul, 1997, *Analisa Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.

Winarno, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo. Yogyakarta.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi dan Kompetensi Guru

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 18 tahun 2007 tentang Sertifikasi bagi Guru dalam Jabatan

Surat Kabar

Sugiharto, Manajemen Keikhlasan Abaikan Administrasi, Suara Merdeka, 26 Februari 2008

